Die staatsrechtliche Bedeutung der Präambel des Grundgesetzes

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

bei der

Juristischen Fakultät

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Uwe Lehmann-Brauns

[redacted]

Referendar in Berlin

[redacted]
1964

1965

Die staatsrechtliche Bedeutung der Präambel des Grundgesetzes

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

bei der

Juristischen Fakultät

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Uwe Lehmann-Brauns

~~Assessor in Berlin~~

Referendar in Berlin

~~1965~~

1964

Erstgutachter : Professor Dr.iur. Peter Lerche
Zweitgutachter: Professor Dr.iur. Karl August Bettermann

Tag der mündlichen Prüfung: 10. Juli 1965

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

M e i n e n E l t e r n

Vorbemerkung

Der Versuch einer rechtlichen Qualifizierung der Präambel des Grundgesetzes kann auf eine im deutschen Verfassungsrecht bereits unter der Reichsverfassung von 1871 voll einsetzende Erörterung der jeweiligen Vorsprüche zurückblicken. Dennoch darf auch heute noch nicht von einer befriedigenden oder zumindest gesicherten Einschätzung in Lehre und Praxis gesprochen werden. Dies liegt überwiegend an den pauschalen und generalisierenden Erfassungsversuchen. Demgegenüber bemüht sich die Arbeit, den Gehalt der Präambel des Grundgesetzes durch Unterscheidung und Typisierung klären zu helfen.

G l i e d e r u n g

		Seite
A.	Das äußere Bild der Präambel	1
1.	Ihre Stellung zum Verfassungstext	2
2.	Der Wortlaut	2
3.	Inhaltliche Typisierung	2
a)	Der grundsätzliche Teil	2
b)	Der historische Teil	5
c)	Der programmatische Teil	6
d)	Der ethisch-religiöse Teil	7
4.	Die formale Einheit von Vorspruch und Text	8
B.	Der grundsätzliche Bereich der Präambel	9
I.	Kritik bisheriger normativer Begründungsversuche	9
1.	Die Überbewertung formaler Gesichtspunkte	13
2.	Die Anwendbarkeit als Kriterium der Rechtssatzqualität	14
3.	Begründung aus Kompetenz- und Sanktionsnormen des Verfassungstextes?	14
4.	Scheinargumente	16
5.	Der mißglückte Rückgriffsversuch auf Interpretationsmethoden	16
6.	Die Fassung des Vorspruchs als Beweis seiner imperativen Natur?	17
II.	Zur unzureichenden Leugnung der Normativität	17
1.	Formale Trennungsversuche	17
2.	Inhaltliche Unbrauchbarkeit des Vorspruchs?	19
3.	Behauptungen	20
III.	Verneinung imperativer Verhaltensregeln	21
1.	Die konstituierende Funktion des Vorspruchs	22
2.	Statische Züge	24
3.	Existentielle Elemente	24
4.	Die fehlende Rechtsfolgeanordnung	25

Seite

IV. Die spezifische Verbindlichkeit des grundsätzlichen Teils 27

1. Zur unzureichenden Anerkennung der Verbindlichkeit 27
2. Unbefriedigende Lösungsversuche 28
3. Die Bedeutung der Grundsätze als Wirksamkeitsvoraussetzung für die Tätigkeit der Verfassungsorgane 29
4. Der Grundsatz als Rechtssatzbestandteil 29
5. Die Ermächtigungs- und Beschränkungsfunktion 31
6. Kongruenz von Vorspruch und Verfassungswirklichkeit 31

V. Seine Rechtsquellennatur 33

1. Die Einordnung der Grundsätze in die Rechtsquellensystematik als terminologische Frage 33
2. Grundsätze als mittelbare Rechtsquellen 33

VI. Der gesamtdeutsche Gehalt in der Präambel und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 35

1. Der "Grundsatz der Verpflichtung zur Wiedervereinigung Deutschlands" 35
2. Die gesamtdeutsche Ausgangslage 36
3. Der Grundsatz der Einheit Deutschlands 38

a) desintegrierende Elemente 39
b) gesamtdeutsche Faktoren 40
c) die Einheit als Wirksamkeitsvoraussetzung für die Tätigkeit staatlicher Organe 42

4. Das gesamtdeutsche Ergänzungs- und Institutionalisierungsgebot 43
5. Unmittelbare Folgerungen 45
6. Der objektive Charakter der Einheit Deutschlands 48

a) Verneinung unmittelbarer Subjektivierung 49
b) Seine mittelbare Subjektivierung 51

Seite

c) Subjektivgehalt als Kriterium der Rechtsnorm? 53

C. Der historische Teil 54

1. Undifferenzierte Qualifizierungsversuche 55

a) die Überbewertung des historischen Teils 55

b) seine Unterbewertung 56

2. Historische Notizen im weiteren Sinn 57

3. und im engeren Sinn 58

D. Der programmatische Teil (das europäische Verfassungsziel) 59

I. Kritik bisheriger Begründungsversuche 60

1. Zur Leugnung der Verbindlichkeit des europäischen Verfassungszieles 60

a) die Nichterwähnung in Art.79 Abs.3 GG 61

b) die mangelnde Vollziehbarkeit als Kriterium? 61

2. Zur unkritischen Anerkennung der Verbindlichkeit 62

II. Zum Begriff des europäischen Verfassungsziels 62

1. Abgrenzung von den Grundsätzen 62

2. Parallelen zu den Gesetzgebungsaufträgen 63

III. Das gesamteuropäische Annäherungsgebot 64

1. Die ermächtigende Kraft des europäischen Gedankens 64

2. Das europäische Verfassungsziel als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung 64

3. Die Funktionen des Staatsziels 65

IV. Schranken und Folgerungen 65

1. Natürliche Grenzen 65

2. Die Limitierung durch den Friedenssicherungszweck und das Gleichberechtigungsgebot 66

Seite

a) das Verbot aggressiver Allianzen 67
b) das Majorisierungsverbot 67
c) das Erhaltungsgebot 67

V. Die Variabilität der europäischen Staatszielbestimmung 67

1. Die Erreichung des Verfassungsziels 67
2. Seine Wandlung zum Grundsatz 68

VI. Das Verhältnis des europäischen Verfassungsziels zur gesamtdeutschen Konzeption des Vorspruchs 70

1. Zu unzureichenden Wertungsversuchen 70
2. Die Höherwertigkeit der Einheit Deutschlands 71
3. Folgerungen 72

E. Der ethisch-religiöse Teil 73

1. Die sittliche Motivierung 74
2. Fehlen einer Brücke zum staatlichen Bereich 74
3. Nichtzureichen formaler Gesichtspunkte 76

a) zur Aufnahme in der Verfassungsurkunde 76
b) der Mangel der Erfüllbarkeit 76

F. Präambel und Verfassungstext als Bestandteile der Gesamtverfassung 79

I. Die materiale Einheit von Vorspruch und Text 79
II. Folgerungen 80

1. Die Untauglichkeit zur Funktionsbestimmung 80
2. Auswirkungen für den Inhalt der Gesamtverfassung 80
3. Der Schein-Widerspruch zwischen Präambel und Art. 23 S.1 GG 81
4. Vorschläge zur Lösung echter Widersprüche 83

III. Prozessuale Auswirkungen 85

Thesen (Zusammenfassung) 87

Literaturverzeichnis

Abendroth :	Deutsche Einheit und europäische Integration in der Präambel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, in Europaarchiv 1951, S.4385 ff
Abendroth :	Der deutsche Staat im Jahre 1945 und seither, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1955, Heft 13, S.59 ff
Adamovich :	Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechts, 5. Auflage, Wien, 1957
Anschütz :	Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Auflage, Berlin, 1933
Apelt :	Geschichte der Weimarer Reichsverfassung, München, 1946
Apelt :	Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz, in NJW 1949, S. 481 ff
Arndt :	Gesetzesrecht und Richterrecht, in NJW 1963, S.1273 ff
Arndt :	Der deutsche Staat als Rechtsproblem, Berlin 1960
Aron :	France the New Republic, London, 1960
Bachof :	Reflexrechtwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München, 1955, S.292 ff
Bachof :	Verfassungswidrige Verfassungsnormen? Tübingen, 1951
Bachof :	Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, Tübingen, 1951

Berlia : Texte de la Constitution du 4 Octobre 1958, in Revue du droit public et de la science politique, 1958, S.930 ff

Bettermann : Die Verpflichtungsklage nach der Bundesverwaltungsgerichtsordnung, in NJW 1960, S.649 ff

Bierling : Juristische Prinzipienlehre, Erster Band, Freiburg-Leipzig, 1894

Bonner Kommentar : Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg, 1950 ff

Bühler : Die subjektiven-öffentlichen Rechte, Berlin-Stuttgart-Leipzig, 1914

Bühler : Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Auflage, Berlin, 1929

Burdeau : Droit constitutionnel et institutions politiques, 9. Auflage, Paris, 1962

van Calker : Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 2. Auflage, Berlin, 1928

Chatelin : La nouvelle constitution et le régime politique de la France, Paris, 1959

Corwin : The Constitution and what it means today, 11. Auflage, Princeton, 1954

Corwin-Peltason : Understanding the constitution, New York, 1958

Dahm : Deutsches Recht, 2.Auflage, Stuttgart, 1963

Dambitsch : Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin, 1910

Dischler : Präambel, in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2.Auflage, Berlin, 1961, 2. Band, S.790 ff

Dupuis :	Règles générales du droit de la paix, in Académie de droit international, recueil des cours, 1930, II, S.5 ff
Dürig :	Der deutsche Staat im Jahre 1945 und seither, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1955, Heft 13, S.27 ff
Dürig :	Freizügigkeit, in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, 2.Band, Berlin, 1954, S.507 ff
Ehmke :	Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin, 1953
Ehmke :	Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1963, Heft 20, S.53 ff
Ehrlich :	L'interprétation des traités, in Académie de droit international, recueil des cours, 1928, IV, S.45 ff
Eisemann, E. Löffler, E. Weeber :	Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden, Stuttgart, 1948
Eitel :	Die überzonale Rechtsmacht deutscher Verwaltungsakte, Hamburg, 1961
Engisch :	Einführung in das juristische Denken, Stuttgart, 1956
Enneccerus-Nipperdey :	Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 15. Auflage, I.Halbband, Tübingen, 1959
Ermacora :	Der Staatsvertrag und die Österreichische Bundesverfassung. Eine staatstheoretische Information, in Juristische Blätter, 1955, S.317 ff

Esser :	Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen, 1956
Eyermann-Fröhler :	Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 3.Auflage, München-Berlin, 1962
Fitzmaurice :	The law and procedure of the international court of justice 1951-4: Treaty interpretation and other treaty points, in The British Year Book of International Law, 1957, XXXIII, S.203 ff
Forsthoff :	Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1954, Heft 12, S.8 ff
Forsthoff :	Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in Festschrift für Carl Schmitt, Berlin, 1959, S.35 ff
Forsthoff :	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 8. Auflage, München-Berlin, 1961
von Freytagh-Loringhoven :	Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München, 1924
Gebhard, L. :	Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches, München-Berlin-Leipzig, 1932
Geller-Kleinrahm :	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Göttingen, 1950
Georgel :	Aspects du Préambule de la constitution du 4 Octobre 1958, in Revue du droit public et de la science politique, 1960, S.85 ff
Giacometti :	Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich, 1941

Giese :	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Frankfurt, 1953
Giese-Schunck :	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5.Auflage, Frankfurt, 1960
Grewe :	Ein neues System kollektiver Sicherheit, in AöR 78 (1952-53), S.243 ff
Grewe :	Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland, in DRZ 1949, S.313 ff
Grewe :	Über die Vereinbarkeit des Bonner Vertrages vom 26. Mai 1952 mit dem Grundgesetz, in Der Kampf um den Wehrbeitrag, 2.Halbband, München 1953, S.706 ff
Hamann :	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 2. Auflage, Neuwied-Berlin, 1961
Haug :	Die Schranken der Verfassungsrevision, Zürich, 1947
Heilfron :	Lehrbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Mannheim-Berlin-Leipzig, 1919
Heller :	Die Souveränität, Berlin-Leipzig, 1927
Hettlage-v.d.Heydte :	Über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Beitritts der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, Gutachten, in Der Kampf um den Wehrbeitrag, 2.Halbband, München, 1953, S.666 ff
v.d.Heydte :	Deutschlands Rechtslage, in Die Friedenswarte, 1950/51, Band 50, S.323 ff

Hiller :	Das Grundgesetz als Prosastück, in Die Zeit, Nr.24, vom 16.6.1949, S.4
v. Hippel, E. :	Ungeschriebenes Verfassungsrecht, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1952, Heft 10, S.1 ff
Hoegner :	Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München, 1949
Huber, H. :	Probleme des ungeschriebenen Verfassungsrechts, in Rechtsquellenprobleme im Schweizerischen Recht, Festgabe für den Schweizerischen Juristenverein, Bern, 1955, S.95 ff
Hubrich :	Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Greifswald, 1921
Ihering :	Passive Wirkung der Rechte, in Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts, Zehnter Band, Jena, 1871, S.387 ff
Ipsen :	Enteignung und Sozialisierung, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1952, Heft 10, S.74 ff
Ipsen :	Hamburgs Verfassung und Verwaltung, Hamburg, 1956
von Jagermann :	Die Deutsche Reichsverfassung, Heidelberg, 1904
Jellinek, G. :	Gesetz und Verordnung, Tübingen, 1919
Jellinek, G. :	System des subjektiv-öffentlichen Rechts, 2. Auflage, Tübingen, 1905
Kägi :	Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich, 1945

Kaufmann, Erich : Rechtsgutachten zum Vertrage über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und zum Deutschlandvertrag, in Der Kampf um den Wehrbeitrag, 2.Halbband, München, 1953, S.42 ff

Kelsen : The Law of the United Nations, New York, 1950

Kalkbrenner : Verfassungsauftrag und Verpflichtung des Gesetzgebers, in DöV 1963, S.41 ff

Klein, Fr. : Bonner Grundgesetz und die Wiedervereinigung Deutschlands, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München, 1955, S.119 ff

Klein, K.H. : Die Übertragung von Hoheitsrechten, Berlin, 1952

Kraus, G. : Die Verfassung Deutschlands 1945-1954, in DöV 1954, S.579 ff

Kraus, H. : Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz, Göttingen, 1950

Krüger, Herbert : Verfassung, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Elfter Band, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 1961, S.72 ff

Krüger, Herbert : Deutschland und seine Gesamtverfassung, in Die Gesamtverfassung Deutschlands, bearbeitet von Dieter Rauschning, Band 1, Frankfurt am Main, Berlin, 1962, S.7 ff

Krüger, Hildegard : Die Verfassungswidrigkeit der lex Schörner, in DVBl. 1955, S.758 ff

Krüger, Hildegard : Uneheliche Kinder, in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, 4.Band, 1.Halbband, Berlin, 1960, S.325 ff

Kruse : Strukturelle Kongruenz und Homogenität in Mensch und Staat, in Recht und Geschichte, Festschrift für Herbert Kraus, Kitzingen, 1954, S.112 ff

Küchenhoff, E. : Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in AöR 82, N.F. 1957, S.456 f

Küchenhoff, G.u.E.: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Stuttgart, 1957

Laband : Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4.Auflage, I.Band, Freiburg-Tübingen, 1901

Laferrière : Manuel de droit constitutionnel, 2.Auflage, Paris, 1947

Landsberg-Götz : Verfassung von Berlin, Berlin, 1951

Larenz : Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1960

Larenz : Wegweiser zur richterlichen Rechtsschöpfung, in Festschrift für Arthur Nikisch, Tübingen, 1958

Leisner : Grundrechte und Privatrecht, in Münchener Öffentlich-Rechtliche Abhandlungen, München, 1960

Lerche : Übermaß und Verfassungsrecht, Köln-Berlin-München-Bonn, 1961

Less : Von Wesen und Wert des Richterrechts, Erlangen, 1954

Liver : Der Begriff der Rechtsquelle, in Rechtsquellenprobleme im Schweizerischen Recht, Festgabe für den Schweizerischen Juristenverein, Bern, 1955, S.1 ff

Löser : Verfassungsänderungen nach Art. 78 Abs. 1 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871, Berlin, 1911

Malézieux Rousseau : La Constitution de la IV^{e} Republique,
3. Auflage, Paris, 1955

von Mangoldt-Klein : Das Bonner Grundgesetz,
1. Band, 2.Auflage, Berlin, 1957

Marschall von Bieberstein : Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen,
Berlin, 1959

Maunz : Deutsches Staatsrecht, Ein Studienbuch,
11. Auflage, München-Berlin, 1962

Maunz : Verfassungsrechtliche Grundlagen der deutsch-alliierten Verträge, Gutachten ,
in Der Kampf um den Wehrbeitrag,
2.Halbband, München, 1953, S.591 ff

Maunz-Dürig : Grundgesetz, Kommentar,
München-Berlin, 1958

Merkl : Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs,
Wien, 1935

Meyer, G. : Staatsrechtliche Erörterungen über die Deutsche Reichsverfassung,
Leipzig, 1872

Model : Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949,
3. Auflage, Moers, 1960

Nawiasky : Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland,
Stuttgart-Köln, 1950

Nawiasky : Allgemeine Rechtslehre,
2. Auflage, Einsiedeln-Köln, 1948

Nawiasky-Leusser : Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946,
München, 1948

Nguyen Quoc Dinh : La Constitution de 1958 et le droit international,
in Revue du droit public et de la science politique, 1959, S.514 ff

Pelloux : Quelques réflexions sur le Préambule de la Constitution Française de 1958,
in Hommage d'une génération de juristes du Président Basdevout, Paris, 1960

Pfeifer : Der österreichische Staatsvertrag,
in Archiv des Völkerrechts, Band 5, 1955, S.301 ff

Preuß : Reich und Länder, Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches,
Berlin, 1928

Rahn : Staatsrecht des Bundes, 2. Teil,
Hamburg-Berlin, 1951

Rehm : Allgemeine Staatslehre,
Freiburg-Leipzig, 1899

von Rönne : Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,
Erster Band, 2. Auflage, Leipzig 1876

Rumpf : Verhandlungen mit Pankow auch rechtlich unmöglich. Die Einheit Deutschlands in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,
in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1958, Nr. 53, S.481 ff

Ruville : Das Deutsche Reich, ein monarchischer Einheitsstaat,
Berlin, 1894

Scheuer : Die Rechtslage des geteilten Deutschland,
Frankfurt-Berlin, 1960

Scheuner : Die Auslegung verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze, Rechtsgutachten,
Bonn, 1952

Scheuner :	Beitritt der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Grundgesetz, Gutachten in Der Kampf um den Wehrbeitrag, 2.Halbband, München, 1953, S.94 ff
Scheuner :	Grundfragen des modernen Staates, in Recht - Staat - Wirtschaft, 3. Band, Düsseldorf, 1951
Scheuner :	Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, in DVBl. 1950, S.481, 514 ff
Schmid, K. :	Vier Jahre Erfahrungen mit dem Grundgesetz, in DöV 1954, S.1 ff
Schmid, K. :	Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in DöV 1949, 201 ff
Schmid, K. :	in Werner-Matz, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und Besatzungsstatut, Stuttgart, Köln, 1949
Schmitt, C. :	Verfassungslehre, München-Leipzig, 1928
Schmitt, C. :	Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, Tübingen,1932, S.572 ff
Schneider, H. :	Fünf Jahre Grundgesetz, in NJW 1954, S.937 ff
Schulze, H. :	Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Buch, Leipzig, 1881
Schuschnigg :	Die Verfassung des Bundesstaates Österreich, Leipzig, Wien, Berlin, 1936
von Seydel :	Commentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2.Auflage, Freiburg-Leipzig, 1897

Smend : Verfassung und Verfassungsrecht, in Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin, 1955, S.216 ff

Spitta : Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, Bremen, 1960

Spreng-Birn-Feuchte: Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart, Köln, 1954

Stern, Klaus : Probleme der Errichtung eines Verfassungsgerichts in Berlin, DVBl. 1963, 696 ff

Stier-Somlo : Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin-Leipzig, 1924

Süsterhenn-Schäfer: Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz, 1950

Théry : Le Gouvernement de la IV^{e} République, Paris, 1949

Thoma : Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung im allgemeinen, in Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 1. Band, Berlin, 1929, S.1 ff

Thoma : Gutachten über die Frage, ob vor Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952 das Grundgesetz geändert oder ergänzt werden muß, in Der Kampf um den Wehrbeitrag, 2. Halbband, München, 1953, S.155 ff

Thon : Rechtsnorm und subjektives Recht, Weimar, 1878

Trautmann : Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Tübingen, 1951

Ule :	Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz an der Abtretung des Mundatwaldes an Frankreich, in NJW 1963, S.1436 ff
Vogels :	Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart und Köln, 1951
Waline :	Notes de jurisprudence, Revue du droit public et de la science politique, 1950, S.691 ff
Waline :	Notes de jurisprudence, Revue du droit public et de la science politique, 1958, S.98 ff
Weber, W. :	Die Frage der gesamtdeutschen Verfassung, München-Berlin, 1950
Weber, W. :	Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Auflage, Stuttgart, 1958
Wengler :	Deutschland als Rechtsbegriff, in Festschrift für Hans Nawiasky, München, 1956, S.49 ff
Wengler :	Die Geltung völkerrechtlicher Kollektivverträge zwischen Bundesrepublik und DDR, in NJW 1961, S.1 ff
Wengler :	Völkerrecht, Band I und II, Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1964
Wittmayer :	Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen, 1922
Wolff, Hans-J. :	Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München, 1955, S.33 ff

Wolff, Hans-J. : Der Abwendungsanspruch aus öffentlichen Reflexrechten, insbesondere im Fürsorgerecht, in Festschrift der Westfälischen Verwaltungsakademie in Münster und der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Industriebezirk Bochum, Münster, 1950, S.127 ff

Wolff, Hans-J. : Verwaltungsrecht, I.Band, 6.Auflage, München-Berlin, 1965

You : Le Préambule des traités internationaux, Fribourg, 1941

Zinn-Stein : Die Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, I. Band, Bad Homburg v.d.Höhe-Berlin, 1954

Zorn : Das Reichsstaatsrecht, I.Band, 2.Auflage, Berlin, 1885

Zorn : Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2.Auflage, Berlin, 1895

A. Das äußere Bild der Präambel

1. Das Bemühen, dem Wesensgehalt der Präambel nachzuspüren, bedingt zunächst Klarheit über ihr Erscheinungsbild. Als erstes gilt es, die äußere Stellung zum Verfassungstext zu bestimmen.
Der Text des Vorspruchs, überschrieben mit "Präambel", beginnt unterhalb der Gesamtaufschrift "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland". Nach unten wird er begrenzt durch den I.Abschnitt des Grundgesetzes, der die Reihe bezifferter Artikel eröffnet. Rein äußerlich betrachtet, gehört die Präambel, gedeckt durch die Gesamtüberschrift, wenn auch unbeziffert, zur Verfassungsurkunde. Diese Disposition entspricht dem Bild, das die Verfassungsvorsprüche heute in ihrer Überzahl abgeben.

Die Zugehörigkeit zum Text der Verfassung wird in der Präambel selbst ausgedrückt durch die Worte, das deutsche Volk habe "dieses Grundgesetz" beschlossen. Anders schloß noch der Vorspruch der Reichsverfassung von 1871 mit der Formel: "wird nachstehende Verfassung haben". Dabei wurde das Wort "Verfassung" aus dem übrigen Text der Präambel eliminiert und bildete so gleichzeitig das Ende der Präambel und den Beginn des Textes. Dem ist ersichtlich nur die bayerische Nachkriegsverfassung zum Teil gefolgt. Hier bezieht sich die Präambel ebenfalls auf "nachstehende Verfassung", wenngleich die Gesamturkunde nur durch eine Überschrift gedeckt ist.
Der Vorspruch des Grundgesetzes entspricht insofern den übrigen Präambeln, als er sich von den nachfolgenden Verfassungsbestimmungen sowohl durch die Bezeichnung als Präambel wie auch durch eine fehlende Bezifferung abhebt. [1]

---

1) Abweichend die Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 31.4.1951 und die Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13.12.1949, in denen ohne die Bezeichnung "Präambel" vor dem jeweiligen Artikel 1 bemerkt ist, daß der Landtag diese Verfassung beschlossen habe und hiermit verkünde.

Eine Ausnahme macht nur der Verfassungsvorspruch der V. französischen Republik. Hier erscheinen unter dem Titel "Préambule" ein nicht bezifferter Abschnitt und Artikel 1. Der Verfassungskontext beginnt erst mit Artikel 2.

Die Präambel des Grundgesetzes dagegen weiß sich zwischen Überschrift und bezifferten Verfassungstext, mit diesem verbunden in derselben Urkunde, von ihm abgehoben durch eine eigene Aufschrift.

2. Ihr erster Satz enthält zunächst das Bekenntnis, daß sich der Verfassungsgeber seiner Verantwortung vor Gott und dem Menschen bewußt war. Es folgt die Bezeugung des Willens, die nationale und staatliche Einheit Deutschlands zu wahren, die sprachlich mit politischen Zielvorstellungen verbunden ist. Als Ziele werden die gleichberechtigte Mitgliedschaft Deutschlands in einem vereinten Europa und der Friede der Welt genannt. In folgendem wird berichtet, daß das deutsche Volk in elf westdeutschen Ländern kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz beschlossen habe. Zweck dieser Verfassung soll eine neue Ordnung des staatlichen Lebens, allerdings nicht endgültig, sondern für eine Übergangszeit sein. Der zweite Satz der Präambel berücksichtigt die Tatsache, daß nicht das gesamte deutsche Volk dieses Grundgesetz beschlossen hat. Daher wird erklärt, daß der Grundgesetzgeber auch für jene Deutschen gehandelt hat, denen mitzuwirken versagt war. Die Präambel des Grundgesetzes schließt mit der Aufforderung an das gesamte deutsche Volk, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.

3. Eine erste Betrachtung des Wortlauts wird einer inhaltlichen Verschiedenheit gewahr, welche das Verhältnis der Formulierungen zu der staatlichen Einheit betrifft.

a) Die Präambel enthält zunächst allgemeine Bestimmungen, die Aussagen über Grundlage, Form und Struk-

tur der Bundesrepublik enthalten. Nicht haben, wie 1871, souveräne deutsche Fürsten die Verfassung beschlossen, sondern "das Deutsche Volk", "kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt". Träger der staatlichen Gewalt ist also das Volk. Hieraus und aus dem Namen "Bundes r e p u b l i k " ergeben sich ferner Anhaltspunkte dafür, daß die Staatsform demokratisch geordnet ist, wenngleich diese Bezeichnung nicht verwendet wird. Die Strukturierung der politischen Einheit als Bundesstaat kann an der Aufzählung der Länder und wiederum an dem Namen " B u n d e s republik" abgelesen werden. Der Vorspruch beschränkt sich jedoch nicht auf die Zeichnung der Umrisse der Bundesrepublik unter Verwendung traditionsreicher Terminologie. Er hebt vielmehr darüber hinaus an mehreren Stellen das spezifisch Nationale und Eigenständige des deutschen Staates hervor, indem er die Einheit Deutschlands betont. Einer vordergründigen, noch nicht auf den rechtlichen Wert, sondern vorerst auf inhaltliche Typisierung bedachten Betrachtung kann es nicht entgehen, daß auch die Benennung der Individualität eines Volkes die staatliche Grundlage bezeichnet.

Aus dem Gesamttatbestand der Präambel des Grundgesetzes schält sich mithin ein Bereich heraus, der unter Übernahme der Terminologie Paul Yous [1] als ihr "grundsätzlicher Teil" bezeichnet werden kann. Er ist mit Karl Schmid [2] als Aufzählung der "konstitutiven Faktoren", mit Herbert Krüger [3] als "Grundordnung" zu umschreiben, die dazu dient, das "staatliche Gesamtleben eines Volkes zu bestimmen". Seine Bestandteile, die Grundsätze, enthalten allgemeine Formulierungen und Andeutungen über die Herkunft der Staatsgewalt, die Staatsform, die Strukturierung der politischen Einheit sowie über den nationalen Unterbau.

---

1) Le Préambule des traités internationaux, S.7 f; er begreift darunter Zielformulierungen, historische Umstände und Motive sowie Verweisungen auf andere völkerrechtliche Verträge und nachfolgende Bestimmungen, ohne also auf die hier behandelten konkreten Wesenszüge abzustellen.
2) DöV 1949, S.201 ff (202)
3) Verfassung, in HDSW, 11.Bd., S.72 ff (80)

Mit der Aufzählung von Wesensmerkmalen eines bestimmten Staates steht die Präambel des Grundgesetzes nicht allein. Die Vorsprüche der Reichsverfassungen von 1871 [1] und 1929 [2], der französischen Verfassung von 1958 [3] und der amerikanischen Unionsverfassung [4] etwa machen Angaben über den Träger der Staatsgewalt. Die Äußerungen darüber weisen zugleich mittelbar auf die jeweilige Staatsform hin, die ausdrücklich jedoch in den Vorsprüchen der Landesverfassungen von Bayern [5], Berlin [6], Rheinland-Pfalz [7], Baden-Württemberg [8] und Hessen [9] hervorgehoben wird.
Die erwähnten deutschen Reichsverfassungen und die österreichische Verfassung von 1934 z.B. enthalten in den Präambeln Hinweise auf die jeweilige Struktur der Staaten: ".... schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes ..."[10] - "... einig in seinen Stämmen ..." [11] - "... für seinen ... Bundesstaat ..." [12].
Die Betonung der Einheit Deutschlands ist ebenfalls keine Novität der Präambel des Grundgesetzes. Die Reichsverfassungen von 1871 [13] und 1919 [14] und die meisten Länder-

---

1) "Seine Majestät der König von Preußen ... schließen einen ewigen Bund ...".
2) "Das Deutsche Volk ... hat sich diese Verfassung gegeben".
3) "Le peuple français proclame ..."
4) "We, the people of the United Staates ..."
5) "... nachstehende demokratische Verfassung".
6) "... demokratisch zu ordnen ...".
7) "... ein neues demokratisches Deutschland ...".
8) "... ein neues demokratisches Deutschland ...".
9) "... als demokratisches Gemeinwesen ...".
10) Präambel der R.V. von 1871
11) Präambel der WRV
12) Präambel der österr.Verf. v. 1934
13) Vorspruch: "... schließen einen ewigen Bund".
14) Vorspruch: "Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen ...".

verfassungen der Nachkriegszeit beziehen sich darauf[1]. Der spezifisch nationale und eigenständige Charakter des Staates findet seinen Ausdruck auch in den Verfassungsvorsprüchen der IV. und V. französischen Republik, welche die "nationale Souveränität" Frankreichs hervorkehren. Mit der Feststellung des grundsätzlichen Teils innerhalb des Gesamttatbestandes der Präambel des Grundgesetzes, der Wesensmerkmale und Grundlagen der Bundesrepublik kennzeichnet, bietet sich der später vorzunehmenden rechtlichen Wertung ein erster Teilbereich.

b) Damit ist eine inhaltliche Typisierung nicht erschöpft. Die exponierte Stellung am Anfang des Verfassungstextes bot auch Gelegenheit, auf die entstehungsgeschichtliche Lage der Verfassung hinzuweisen. So erklärt die Präambel des Grundgesetzes, das deutsche Volk in elf westdeutschen Ländern habe auch für jene gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. Hiermit wird Bezug genommen auf das Zustandekommen der Verfassung, auf die der Verfassungsschöpfung vorausliegenden Umstände. Solche "historischen Notizen" [2] finden sich auch in anderen Verfassungsvorsprüchen. Der Vorspruch der Bremer Verfassung etwa beginnt mit den Worten: "Erschüttert von der Vernichtung, die die autoritäre Regierung der Nationalsozialisten unter Mißachtung ..." - die Präambel der bayerischen Verfassung: "Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und

---

1) Präambel der Verf. v. Württemberg-Baden: "... als ein Ausdruck des Willens zur Einheit ..."; von Rheinland-Pfalz: "... ein neues demokratisches Deutschland ... zu formen"; von Berlin: "... die Hauptstadt eines neu geeinten Deutschland zu bleiben..."; von Nordrhein-Westfalen: "... verbunden mit allen Deutschen ...". Ebenso wohl auch der Vorspruch der Verfassung Baden-Württembergs, der sich auf die "Bundesrepublik Deutschland" bezieht, jedoch später von den "Grundrechten der Deutschen" spricht. Die Formulierung der bayerischen Präambel: "... den kommenden deutschen Geschlechtern ..." ist nach Högner, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, S.25 als Klarstellung zu verstehen, daß Bayern "keine Sonderziele verfolgt".

2) Dieser Ausdruck stammt von Zorn, Reichsstaatsrecht, I.Bd., S.58.

Gesellschaftsordnung ohne Gott ... die Überlebenden des zweiten Weltkriegs geführt hat ..." und: "... eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte ...". Auch die Präambeln der französischen Verfassungen sind durch einen Rückblick in die Vergangenheit eingeleitet. So weist die der IV. Republik ähnlich den erwähnten Länderverfassungen auf Ursachen und Folgen des zweiten Weltkrieges hin, während der Verfassungsvorspruch der V. Republik mit einem Bekenntnis zu der Menschenrechtserklärung beginnt.

Diese schlaglichtartige Erhellung geschichtlicher Vorgänge kann als historischer Teil der Präambel bezeichnet werden.

c) Neben historischen Einblendungen der beschriebenen Art wird in Verfassungsvorsprüchen die Brücke in die Zukunft geschlagen. Die Präambel des Grundgesetzes setzt es sich zum Ziel, Deutschland als gleichberechtigtes Mitglied in einem vereinten Europa zu sehen, um dem Frieden der Welt zu dienen; ob dazu auch der letzte Satz der Präambel gerechnet werden kann, der das deutsche Volk auffordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden, kann vom bloßen Wortlaut her noch nicht entschieden werden. Die Beantwortung dieser Frage bleibt späteren Erörterungen vorbehalten. Programmatische Feststellungen der vorerwähnten Art enthielt schon die Reichsverfassung von 1871 (Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes) in Anlehnung an die Zielformulierungen im Verfassungsvorspruch der amerikanischen Unionsverfassung. Die Präambel der Weimarer Reichsverfassung nannte Frieden und gesellschaftlichen Fortschritt [1], während die Vorsprüche der französischen

---

1) Die Ansicht Wittmayers, Die Weimarer Reichsverfassung, S.40, die Präambel wolle nur erläutern, was geschah, geht also insoweit fehl.- Programme enthalten auch die Vorsprüche der Länderverfassungen nach dem zweiten Weltkrieg, z.B. Bremen: Menschlichkeit und Frieden; Nordrhein-Westfalen: Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand für alle; Bayern: Sicherung des Friedens, der Menschlich-

Verfassungen von 1946 und 1958 sich je für supranationale Organisationen zur Verteidigung des Friedens und republikanische Institutionen für die überseeischen Gebiete aussprechen.

Dieser programmatische Teil beschreibt also weder Gestalt und Form des Staates noch erläutert er, was geschah, sondern nennt seine Ziele.

d) Der erste Satz der Präambel des Grundgesetzes beginnt mit der Erklärung, der Verfassungsgeber sei sich seiner Verantwortung vor Gott und dem Menschen bewußt gewesen. Damit befindet er sich in wörtlicher oder doch sinngemäßer Übereinstimmung mit einschlägigen Formulierungen mehrerer Landesverfassungen [1] und der österreichischen Verfassung von 1934 [2]. Mit derartigen Formulierungen wird offensichtlich der rechtlich-politische Boden verlassen und auf ethische Fundamente des Staates Bezug genommen. You [3] spricht insoweit vom "konventionellen Teil" der Präambel, eine Terminologie, die jedoch weniger auf den Inhalt derartiger Bekenntnisse als auf ihre traditionelle Verwendung abstellt. Es empfiehlt sich daher eher, von dem ethisch-religiösen Teil der Präambel zu sprechen.

Fortsetzung der Anm. 1 von Seite 6 :
keit und des Rechts für die kommenden deutschen Geschlechter; Rheinland-Pfalz: "... als lebendiges Glied der Völkergemeinschaft zu formen ...".

---

1) Baden vom 22.5.1947: "Im Vertrauen auf Gott ..."; Baden-Württemberg vom 11.11.1953: "Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen ..."; Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947: "... im Bewußtsein der Verantwortung vor Gott, dem Urgrund des Rechts und Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft ..."; Württemberg-Baden vom 28.11.1946: "... im Vertrauen auf Gott ..."; Württemberg-Hohenzollern vom 20.5.1947: "... im Gehorsam gegen Gott und im Vertrauen auf Gott ..."; Bayern indirekt durch Verurteilung der NS-Herrschaft: "... Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott ...".- Bei den Reichsverfassungen von 1871 und 1919 fehlte eine ähnliche Beteuerung.

2) "Im Namen Gottes, des Allmächtigen,von dem alles Recht ausgeht ...".

3) a.a.O., S. 7 ff (11).

Eine auf inhaltliche Typisierung bedachte Überblickung des Gesamttatbestandes der Präambel des Grundgesetzes kann demnach vier Teilbereiche unterscheiden:

a) den grundsätzlichen Teil, der Wesensmerkmale und Grundlagen des Staates enthält;

b) den historischen Teil, der auf geschichtliche Vorgänge Bezug nimmt;

c) den programmatischen Teil, der die Ziele des Staates angibt;

d) den ethisch-religiösen Teil, der sich auf sittliche Werte beruft.

4. Der Versuch einer rechtlichen Wertung der Präambel kann diese Verschiedenheiten nicht außer acht lassen. Zwar bemüht sich die Überfülle der einschlägigen Literatur um eine pauschale Erfassung des juristischen Gehalts[1]. Eine flüchtige Beobachtung erweist indes schon, daß dieser Versuch wenig Aussicht auf ein befriedigendes Ergebnis erhoffen läßt; denn es ist evident, daß etwa die Anrufung Gottes und die bundesstaatliche Strukturierung der Bundesrepublik zu Bewertungsunterschieden

---

1) Zorn, a.a.O., S.58, N.24, hielt den Versuch einer Differenzierung für "gekünstelt". Daß Unterscheidungen erforderlich sind, hat dagegen die französische Doktrin erkannt, vgl. Burdeau, Droit constitutionnel, S. 66 f; Laferrière, Manuel du droit constitutionnel, S.946, N.3; Pelloux, Le Préambule de 1958, S.390 - Das Gefühl für die Erforderlichkeit einer Differenzierung ist bei Maunz, Lehrbuch, S.43 vorhanden: "Manches von ihrem Inhalt mag selbstverständlich oder unverbindlich sein; anderes ist dafür umso nötiger und bedeutungsvoller." Wo gegebenenfalls Schnitte anzulegen sind, sagt er jedoch nicht.- Ansätze zu inhaltlicher Typisierung finden sich auch in der Völkerrechtslehre, vgl. You, a.a.O. und Dupuis, in Recueil des cours 1930, II, S.5 ff (80).

führen wird. Die im folgenden vorzunehmende rechtliche Qualifizierung folgt den aufgezeigten den Gesamttatbestand der Präambel ausmachenden vier Teilbereichen. Ihr ist vorauszuschicken, daß die äußere Position der Präambel einer rechtlichen Qualifikation nicht entgegensteht. Obgleich unbeziffert und dem ersten Teil des Grundgesetzes vorangestellt, ist sie dennoch äußerer Bestandteil der Verfassung. Die Beratungen des Grundgesetzes umfaßten die Präambel, die auch gleichzeitig und in ein und derselben Urkunde mit den übrigen Verfassungsbestimmungen verabschiedet und publiziert wurde. Die Überschrift "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland" deckt gleichermaßen Vorspruch und Verfassungstext. Der Wortlaut der Präambel spricht nicht von "nachstehender Verfassung", sondern von "diesem Grundgesetz", was jedenfalls auf eine formale Zugehörigkeit zu den folgenden Verfassungsbestimmungen hindeutet. Äußerlich ist die Präambel daher nicht Vorspruch zum Grundgesetz, sondern Einleitung d e s Grundgesetzes, teilt mithin dessen formale Attribute.

B. Der grundsätzliche Bereich

Die Bestimmung ihres rechtlichen Wertes setzt bei dem grundsätzlichen Teil der Präambel ein, d.h. bei den Formulierungen, welche Wesensmerkmale und Grundlagen der Bundesrepublik kennzeichnen. Die erste Frage lautet hier, ob man sie mit Verfassungsbefehlen identifizieren kann, die sich mit verbindlicher Wirkung an die staatlichen Organe wenden.

I. Kritik bisheriger normativer Begründungsversuche

Die Reihe der Autoren, welche dies bejahen, beginnt bereits unter der Reichsverfassung von 1871. Die Bemerkung Kleins [1], für die früher üblich gewesene Meinung

---

1) in von Mangoldt-Klein, Kommentar, Präambel S.43; ebenso unrichtig E. Stein in Zinn-Stein, Kommentar z.Hess. Verf., S.84.

sei der Inhalt der Präambel gleichgültig gewesen, trifft daher uneingeschränkt nicht zu. Unter Berufung auf den Vorspruch der alten Reichsverfassung erklärten v. Rönne [1], v. Jagermann [2] und v. Seydel [3] z.B. das Ausscheiden der Einzelstaaten aus dem Bund für unzulässig. Den Rechtssatzcharakter der Präambel behaupteten ferner G. Meyer [4] und Heilfron [5]. Eine Begründung dafür gab Löser [6]; weil der Vorspruch formaler Bestandteil der Verfassung sei, teile er deren Eigenschaften.

Zur Präambel der Weimarer Reichsverfassung vertraten Hubrich [7] und ihm folgend Stier-Somlo [8] die Ansicht, die Aussagen des Vorspruchs trügen rechtlichen Charakter.Dies folge einmal aus der Tatsache, daß er durch Gesetz vom 10. Februar 1919 im Reichsgesetzblatt zusammen mit dem übrigen Verfassungstext publiziert worden sei. Weiter entspräche aber auch ihr Inhalt den Anforderungen einer Rechtsnorm, weil darin über Wesen und Bestimmung des zu ordnenden Gemeinwesens verbindende Regeln, wenn auch nur in allgemeiner Form, enthalten seien.
Die Stimmen, die sich in bejahendem Sinn zur Annahme von Verfassungsbefehlen in der Präambel des Grundgesetzes äußern, beziehen sich überwiegend auf die dort angesprochene deutsche Situation. Auf sie wird in dem diesem Fragenkreis

---

1) Staatsrecht, I.Bd., S.46; offensichtlich abweichend davon jedoch im II.Bd., S.30

2) Deutsche Reichsverfassung, S.29

3) Commentar zur Deutschen Reichsverfassung, S.33

4) Staatsrechtliche Erörterungen, S.58

5) Lehrbuch des Staatsrechts, S.208

6) Verfassungsänderung, S.49; ähnlich auch Rehm, Allgemeine Staatslehre, S.179 N.4, der von "Gesetzesrecht" innerhalb der Präambel spricht.

7) Demokratisches Verfassungsrecht, S.13

8) Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S.295. Es trifft daher nicht zu, wenn Eitel, Die überzonale Rechtsmacht deutscher Verwaltungsakte, S.61, erklärt, für die Präambel der Weimarer Reichsverfassung sei die fehlende Normativität unbestritten gewesen.

gesondert gewidmeten Abschnitt [1] eingegangen werden. Das übrige neuere Schrifttum [2] stellt zum Teil auf die Frage ab, ob der Inhalt des Vorspruchs eine unmittelbare Anwendbarkeit zuläßt.

Die französische Doktrin, die ihr Augenmerk auch und besonders auf praktisch-formale Aspekte legt, hält es für ein Anzeichen der Normativität, wenn die Kompetenz des Verfassungsgerichtshofs die Präambel als Prüfungsmaßstab umfaßt. So erklärt Berlia [3], für die Normativität des Verfassungsvorspruchs von 1958 spreche das Fehlen einer Verfassungstextvorschrift, die ihn aus dem Prüfungsbereich des Conseil Constitutionnel ausklammere. Burdeau [4] verneint im Hinblick auf den Vorspruch von 1946 eine rechtliche Verbindlichkeit, weil gemäß Artikel 93 die Präambel nicht als Maßstab für die Kompetenz des Conseil d'Etat genannt gewesen sei. Auch Georgel [5] bezeichnet das Fehlen eines dem Artikel 93 entsprechenden Verfassungssatzes in der Verfassung von 1958 als "stärkstes Argument" für die normative Kraft der Präambel von 1958. Kelsen [6] wiederum macht "eine rechtliche Verpflichtung, sich in bestimmter Weise zu verhalten", davon abhängig, ob "an das gegenteilige Verhalten eine Sanktion geknüpft ist". Süsterhenn-Schäfer [7] stützen ihre Ansicht von dem normativen Charak-

---

1) Vgl. unten S. 35 ff

2) So etwa Burdeau, a.a.O., S.66; Chatelin, La Nouvelle Constitution et le Régime de la France, S.179; Hamann, Kommentar zum GG, Präambel B und Einführung I, D 5.

3) Texte de la Constitution du 4 Octobre 1958, in Revue du droit public 1958, S.930 ff (931)

4) a.a.O., S. 362

5) Aspects du Préambule de la Constitution du 4 Octobre 1958, in Revue du droit public 1960, S. 85 ff (93

6) The Law of the United Nations, S.9

7) Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, S.64

ter der Präambel der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz zum Teil ebenfalls auf derartige Erwägungen. Der Rechtssatzcharakter des Vorspruchs ergäbe sich "zweifelsfrei" aus Artikel 129 Abs. 2 (Unzulässigkeit von Abänderungsanträgen zur Verfassung, welche die im Vorspruch niedergelegten Grundsätze verletzen) und Artikel 136 Abs. 2 (Gesetze, auch wenn sie mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen werden, sind vom Verfassungsgerichtshof für nichtig zu erklären).

Ihrer Ansicht nach kann weiterhin auch nicht aus der äußeren Stellung der Präambel auf deren unverbindlichen Inhalt geschlossen werden. Der Vorspruch sei vielmehr wesentlicher Bestandteil der Verfassung und bilde echtes Verfassungsrecht, dessen Bedeutung "durch seine Stellung an der Spitze der Verfassung als besonders maßgeblich hervorgehoben" werde.[1)]
Ipsen [2)] geht einen anderen Weg. Unter Berufung auf die "Methode der Verfassungsauslegung und -anwendung", die den Gesamtzusammenhang aller Verfassungsvorschriften für maßgeblich halte, erklärt er, daß daher auch die Präambel nicht normativrechtlicher Wirksamkeit entbehre.
In ihrer Kommentierung der Verfassung Württemberg-Badens weisen Eisemann, E. Löffler und Weeber [3)] darauf hin, daß die in der Präambel zum Ausdruck kommende Grundordnung nicht bloß als ideales Recht angesehen werden dürfe. Sie zwänge im Gegenteil den Gesetzgeber, die Grundordnung zur Richtschnur seines Handelns zu machen.

Diese nur selten eingehende, zum Teil überhaupt fehlende Begründung [4)] läßt sich in sechs Gruppen zusammen-

---

1) Süsterhenn-Schäfer, a.a.O.

2) Hamburgs Verfassung und Verwaltung, S. 262

3) Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden, Vorbem. S.11

4) Verwirrend muß der Beitrag Wernickes in BK, Artikel 11, Erl.II, 1 h, anmuten, wo erklärt wird, Präambeln enthielten zwar "als solche keine Rechtssätze", "aber doch eine Reihe von rechtserheblichen Feststellungen".

fassen. Deren erste schließt von der formalen Zugehörigkeit der Präambel zur Verfassung auf ihre Rechtssatzqualität (so Löser, Hubrich und Stier-Somlo). Die zweite macht dies abhängig von der Anwendbarkeit der Formulierungen (Burdeau, Chatelin, Hamann). Das Kriterium der dritten Gruppe (Berlia, Burdeau, Georgel, Kelsen, Süsterhenn-Schäfer) liegt im Vorhandensein einer verfassungsgerichtlichen Kompetenznorm oder Sanktionsbestimmung. Keine Begründung weist die vierte Gruppe (Süsterhenn-Schäfer, Eisemann, E. Löffler, Weeber) vor, die einmal anführt, die äußere Stellung der Präambel sei nicht Kriterium ihrer Unverbindlichkeit, zum anderen, der grundsätzliche Teil der Präambel enthielte nicht nur "ideales Recht". Zu diesem Ergebnis kommt Ipsen durch Hinweis auf die Interpretationsmethode, wonach die einzelne Verfassungsvorschrift aus dem Gesamtzusammenhang zu deuten ist, während die sechste Gruppe schließlich die Rechtssatzqualität aus der Fassung der Präambel folgert (Hubrich, Stier-Somlo).

1. Der Versuch, von der formalen Zugehörigkeit der Präambel zur Verfassung auf den Rechtssatzcharakter des Vorspruchs zu schließen, kann für sich allein nicht überzeugen [1]. Er überspringt zunächst die Stufe, die Form und Gehalt trennt, ohne dafür Gründe anzuführen. Zwar ist die äußere Einheit von Vorspruch und Verfassung geeignet, seinen Gehalt vor möglichen Zweifeln gegen die formale Zusammengehörigkeit abzuschirmen, nicht aber diesen Gehalt zu erweisen. Die geschriebenen Verfassungen enthalten wohl zum größten Teil Rechtsnormen. Würde man diese Erkenntnis jedoch auf den Inhalt der Vorsprüche, wie es jene Ansicht tut, übertragen, so wären z.B. auch die Anrufungen Gottes mit Verfassungsbefehlen identisch, was sicher höchst problematisch ist [2]. Dieses Ergebnis spricht zumindest gegen eine undifferenzierte Durchführung der beschriebenen Konstruktion. Aber auch ein allgemeiner Schluß vom Rechts-

---

1) Übereinstimmend Georgel, a.a.O., S.92 N.10; Laferrière, a.a.O., S.964

2) Vgl. dazu unten S. 73 ff

satzgehalt des Verfassungstextes auf eine partielle Normativität der Präambel führt kaum weiter; denn er beantwortete immer noch nicht die Frage, w e l c h e r Teilinhalt des Vorspruchs das Gepräge von Rechtsnormen enthielte. Diese Frage kann nur von den sicherlich nicht einmütig zu bewertenden Teilinhalten des Vorspruchs her entschieden werden. Die Zuhilfenahme allgemeiner rechtstechnischer Behelfe versagt insoweit.

2. Daß aus der Anwendbarkeit der Grundsätze des Vorspruchs folgte, sie seien, wie die zweite Gruppe der Autoren meint, Rechtsnormen, erscheint ebenfalls nicht als ausreichender Beweis. Diese Argumentation ist denkgesetzlich angreifbar und im übrigen unzureichend. Die Erkenntnis der Subsumtionsfähigkeit eines Satzes sagt zwar etwas über den Grad seiner inhaltlichen Bestimmbarkeit, jedoch nichts über seinen Gehalt. Denn es wäre denkbar, daß die Hinweise und Andeutungen der Präambel nur eine politische Forderung enthielten, was für die Frage ihrer Anwendbarkeit auf einen Sachverhalt nichts verschlüge - auch sie wäre hinreichend bestimmt. Die Frage der Anwendbarkeit ist, jedenfalls zunächst, von der Frage nach dem rechtlichen Gehalt zu trennen. Laferrière stellt daher mit Recht die Vorfrage, ob der einzelne Satz einen Rechtsanspruch verleiht oder die staatlichen Organe verpflichten will, ob er also materiell Rechtssatz sein kann [1]. Erst wenn dies bejaht wird, ist nach der Anwendbarkeit zu fragen. Die bloße Feststellung hinreichender Bestimmtheit genügt daher noch nicht, um von Verfassungsrechtssätzen zu sprechen.

3. Verfassungsnormen, welche die Überprüfung von Akten der staatlichen Gewalt an Hand auch der Präambel ausdrücklich zulassen, fehlen im Grundgesetz, wenngleich diese Möglichkeit in den einschlägigen Be-

---

1) a.a.O., der dies bei dem Satz: "Die Armeen haben sich um das Vaterland verdient gemacht" verneint.

stimmungen nicht ausgeschlossen wird [1]. Entsprechendes gilt von Sanktionsnormen und Bestandsgarantien. Immerhin könnte der erste Nebensatz in Artikel 79 Abs.3 GG, der die Unantastbarkeit der Gliederung des Bundes in Länder vorsieht, als Verlängerung des entsprechenden Inhalts der Präambel betrachtet werden. Die allgemeine, von der dritten Ansicht bejahte Frage lautet daher, ob eine Wesens- und Funktionsbestimmung [2] des Vorspruchs aus Kompetenz- und Sanktionsnormen des Textes erwirkt werden kann.
Eine den Gehalt der Grundrechte erhellende Bedeutung kommt zweifellos Art.1 Abs.3 GG zu. Ist aber diese Bestimmung den hier behandelten vergleichbar? Man wird diese Frage verneinen müssen. Selbst wenn die erwähnte Lehre nachgewiesen hätte , daß die Prüfungszuständigkeit des Verfassungsrichters auch die Präambel umfaßte, wäre damit im wesentlichen nur etwas für die Breite des richterlichen Betätigungsfeldes gewonnen, jedoch noch keine Wesensbestimmung des Vorspruchs. Denn dieser könnte etwa nur Auslegungsrichtlinien enthalten, wie dies von einem großen Teil des Schrifttums angenommen wird, oder Ermächtigungen. Für ihre behauptete imperative Natur folgt daraus nichts Zwingendes. Entsprechendes gilt für Sanktionsnormen oder Bestandsgarantien - ohne daß derartige Sätze des Verfassungstextes ihren Sinn verlören. Daher ist Laferrière [3] beizustimmen, der es ablehnt, aus dem Vorhandensein oder Fehlen solcher Bestimmungen Schlüsse für den Inhalt der Präambel zu ziehen. Wohl kann daraus im Zusammenhang mit der formalen Einheit von Vorspruch und Text gefolgert werden, daß auch Präambeln rechtlich nicht bedeutungslos seien[4]. Welcher Art diese in vielfachen Ausprägungen denkbare Bedeutung jedoch sein kann, wird

---

1) Vgl. Art. 93 Abs.1 GG, der lakonisch vom "Grundgesetz" spricht.

2) Von dieser Frage ist die später zu beantwortende nach den inhaltlichen Beziehungen zwischen Vorspruch und Text zu trennen.

3) a.a.O., S.963

4) Dies gilt besonders für das französische Verfassungsrecht, das 1946 eine negative Kompetenzbestimmung in Art.93 kannte,die in der geltenden Verfassung von 1958 fehlt.

in den erwähnten überwiegend formalen Erwägungen noch nicht nachgewiesen.

4. Bestenfalls eine Erklärung des Ergebnisses bedeutet es, wenn Süsterhenn-Schäfer[1] die Normativität der Präambel bejahen, weil aus ihrer äußeren Stellung in der Verfassung - was zutrifft - nichts gegen diese Folgerung spricht. Ob aber die Verfassungsorgane an die Grundsätze der Präambel gebunden sind und aus welchem Grunde, bleibt offen. Ähnlich gehen die Kommentatoren der Verfassung von Württemberg-Baden vor: Weil die Grundordnung innerhalb der Präambel nicht nur dem Reich der Ethik angehört, zwingt sie den Gesetzgeber, sich nach ihr zu richten - tertium non datur! Dabei wird ganz offensichtlich die viel graduierte Skala außer acht gelassen, die zwischen sittlichem Postulat und Verfassungsrechtsbefehlen liegt. Auch hier fehlt die Angabe von Gesichtspunkten, warum der Gesetzgeber (Judikative und Exekutive wären nicht verpflichtet?) verbunden sei, "die Grundordnung zur Richtschnur seines Handelns zu machen"[2].

5. Eine Begründung nennt Ipsen[3]. Die Verbindlichkeit des Vorspruchs folge aus der Interpretationsregel, daß der Gesamtzusammenhang aller Vorschriften maßgebend sei. Damit geht Ipsen stillschweigend davon aus, daß der Präambel materiell dieselben Qualitäten wie den übrigen Verfassungsbestimmungen zu eigen seien. Das gilt es aber gerade zu beweisen. Die angeführte Auslegungsregel setzt mindestens rechtliche Umrisse der Prä-

---

1) a.a.O.

2) Als Argument kann ebenfalls nicht anerkannt werden, daß sie "vom Volk verordnet und errichtet wurde". Ursprung und Entstehung der Verfassung lassen keinen Schluß auf die Gestalt der Präambel zu; so aber Corwin-Peltason, Understanding the Constitution, S.42

3) a.a.O.

ambel voraus. Dieses Gesicht wird ihr jedoch nicht durch die angesprochene Methode verliehen.

6. Unter Berufung auf den Inhalt der Präambel der Weimarer Reichsverfassung gelangen Hubrich und Stier-Somlo [1] zur Bejahung ihres Rechtssatzcharakters, indem sie behaupten, sie enthielte "verbindende Regeln über Wesen und Bestimmung des Staates". Die Feststellung, daß die Präambel in ihrem grundsätzlichen Teil Wesen und Grundlagen des Staates kennzeichnet, bildet in der Tat das inhaltliche Kriterium dieses Bereichs. Allein die darüber hinausgehende These, sie enthielte verbindende Regeln, wird von Hubrich und Stier-Somlo ebensowenig dargetan wie von den vorerwähnten Autoren. Wohl kann man aus den geltend gemachten Gesichtspunkten der besprochenen Literatur in summa einen vorsichtigen Schluß dahingehend ziehen, daß der Gehalt der Vorsprüche nicht gänzlich irrelevant sein wird. Allein, das entscheidende Problem, ob die Präambel Verfassungsbefehle enthält oder nicht, ist, worauf Georgel [2] mit Recht hinweist, damit noch nicht gelöst.

II. Zur unzureichenden Leugnung der Normativität

Zu dem gegenteiligen Ergebnis gelangt eine andere traditionelle Lehre, deren Ansicht zu überprüfen eigenem Lösungsbemühen voranzustellen ist. Hier sind drei Gruppen zu unterscheiden.

1. Besonders im älteren Schrifttum tauchten Bedenken gegen den Rechtsgehalt der Präambel auf, und zwar unabhängig von ihrem Inhalt. Sie verfolgten weniger das Ziel, den juristischen Gehalt des Vorspruchs aus sich heraus anzuzweifeln, sondern eher seine Zugehörigkeit zur

---

1) a.a.O.
2) a.a.O.

Verfassung überhaupt. Unter Berufung auf die Fassung der Präambel zur Reichsverfassung von 1871, die mit den Worten schloß: "... wird nachstehende Verfassung haben", erklärten z.B. Zorn [1] und Rehm [2], die Verfassung beginne in Wahrheit erst mit dem ersten Artikel. Daraus und aus der mangelnden Bezifferung des Vorspruchs wurde dann geschlossen, "daß von hier ab erst die wirkliche Verfassung, der dispositive Inhalt" beginne [3]. Diese formale Betrachtung gilt heute allgemein für überholt [4], wenngleich sie noch vereinzelt vorkommt [5]. Sie stützte sich, wie dargestellt, auf die Stellung und Fassung des Vorspruchs der Reichsverfassung von 1871, ohne jedoch leugnen zu können, daß Präambel und Verfassungstext von 1871 durch dasselbe Gesetz [6] anstelle der Verfassung des Deutschen Bundes getreten waren; ferner standen beide unter derselben Überschrift. Auch kann für den Vorspruch des Grundgesetzes auf jene Erwägungen kaum abgestellt werden, da er zusammen mit dem Verfassungstext unter derselben Überschrift steht und auf seine Zugehörigkeit zum Kontext ausdrücklich hinweist ("... dieses Grundgesetz ...") [7]. Im übrigen bestehen die entsprechenden Bedenken gegen einen Schluß von der äußeren Stellung der Präambel auf ihren Gehalt, wie sie gegenüber den Befürwortern der Rechtsnormativität aus diesem Grunde geltend gemacht wurden.

---

1) Reichsstaatsrecht, I.Bd., S.58

2) Allgemeine Staatslehre, S.136

3) Ruville, Das Deutsche Reich - ein monarchischer Einheitsstaat, S.165

4) Anstatt vieler vgl. die Nachweise bei von Mangoldt-Klein, a.a.O., S.39 ff

5) z.B. Corwin, The Constitution and what it means today, S.1; R. Aron, France the new republic, S.47

6) vom 16. April 1871, RGBl. S.64

7) Vgl. die Zusammenstellung der Argumente für die formale Zusammengehörigkeit von Verfassung und Vorspruch auf den Seiten 1 ff.

2. Andere Autoren werfen dem Inhalt der Präambel eine undeutliche und weite Fassung vor, was ihrer Normativität entgegenstände [1]. Dieser Vorwurf wäre in der Tat berechtigt, wenn der Inhalt der Formulierungen unverständlich oder nicht hinreichend bestimmt wäre. Nun enthält zwar der grundsätzliche Teil der Präambel weit gefaßte Aussagen. Immerhin werden daraus die Umrisse und Grundlagen der Bundesrepublik sichtbar: nämlich, daß das Volk Träger der höchsten Staatsgewalt, daß der Staat in Länder gegliedert, eine B u n d e s republik und aus der Betonung des Volkes und der Bezeichnung des staatlichen Gebildes als Republik, daß die Bundesrepublik demokratisch organisiert ist. Mit Sicherheit ergibt sich hieraus bereits, daß es sich weder um eine Monarchie oder Demokratie kommunistischer Terminologie [2] noch um einen Einheitsstaat handelt. Diese Formulierungen sind daher nicht vage im Verständnis von sinnlos, sondern hinreichend bestimmt, wenn sie auch keine Spezialnormierungen enthalten. Letztere sind aber auch in dem eigentlichen Verfassungstext nicht die Regel [3]. Für den Vorspruch ein noch größeres Maß an Bestimmtheit fordern, hieße den Sinn der Verfassung verkennen, die regelmäßig nur die tragenden Gedanken des Staates und Richtpunkte angeben will, deren Ausfüllung und Präzisierung jedoch der pouvoir constitué überläßt. Dennoch ist die Rechtsnormativität des größten Teils ihrer Bestimmungen anerkannt. Es reicht daher nicht

---

1) Aron, a.a.O.; Chatelin, a.a.O., S.179; Théry, Le Gouvernement de la IV^{e} Republique, S.239; Waline, Notes des Jurisprudence, Revue du droit public, 1950, S.691 ff (696)

2) So zutreffend Stein, in Zinn-Stein, Kommentar z.Hess. Verf., I.Bd., S.86

3) Vgl. bes. Art. 20 GG, der die drei Grundsätze der Präambel (Volkssouveränität, Bundesstaatlichkeit, Demokratie) wiederholt, ohne sie zu präzisieren.

aus, unter Hinweis auf die weite Fassung der Präambel etwa einen Verfassungsbefehl des Inhalts auszuschließen, daß die staatlichen Organe durch entsprechendes Verbot gehindert seien, einen Einheitsstaat oder eine Monarchie zu errichten - ebensowenig, wie allein aus der Tatsache ihrer Sinngewißheit die Normativität ihrer Bestandteile folgt [1].

3. Die Mehrzahl der Autoren macht es sich mit der Ablehnung des imperativen Charakters leichter. Wittmayer [2] beginnt die rechtliche Würdigung mit der Feststellung, es seien nun einmal keine ausgemachten Rechtssätze, die man in der Präambel anzutreffen hoffen dürfe. Abendroth [3] meint, "gewiß" enthielte die Präambel ein politisches Bekenntnis, aber keine Rechtssätze. Trautmann [4] erklärt, es handele sich um Aussagen, "die nicht den Anspruch erheben, rechtsverbindliche Vorschriften zu enthalten"; Spitta [5] ist der Ansicht, die Vorsprüche enthielten keine unmittelbar geltenden Rechtssätze, sondern seien "Bekenntnisse und Aussagen allgemeinen Charakters". Gleichen Sinnes sind Landsberg-Götz,[6] Hettlage-v.d.Heydte [7] und ein nicht unerheblicher Teil

---

1) Übereinstimmend Esser, Grundsatz und Norm, S.51

2) a.a.O., S.39

3) in Europaarchiv 1951, S.4387

4) Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, S.32

5) Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, S.25

6) Verfassung von Berlin, S.41

7) Gutachten über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Beitritts der Bundesrepublik zur EVG, in Wehrbeitrag II, S.666 ff (670 N.1) - In diesem Sinne auch Model, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Präambel 3; augenscheinlich auch Vogels, Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen, Geller-Kleinrahm, Kommentar zur Verfassung von Nordrhein-Westfalen und Spreng-Birn-Feuchte, Kommentar zur Verfassung von Baden-Württemberg, die eine Kommentierung der Präambel überhaupt unterlassen.

des Schrifttums der Weimarer Zeit [1].
Eine Begründung dieser Ansicht unterbleibt.

Damit ist die Frage, ob der grundsätzliche Teil des Vorspruchs Rechtssätze enthält, die den Verfassungsorganen ein Verhalten anbefehlen, nach wie vor offen. Die untersuchten Ansichten, die trotz entgegengesetzter Ergebnisse eine gewisse Verwandtschaft in der Art ihrer Argumentation aufweisen, reichen für sich allein nicht aus, um das eine oder das andere Ergebnis genügend zu stützen. Sie setzen, soweit sie für seine imperative Natur optieren, einen rechtsverbindlichen Gehalt des Vorspruchs voraus, dessen Konturen zu untermalen sie dann geeignet wären - Entsprechendes gilt für die Gegner. Für sich betrachtet, gelingt es ihnen dagegen weder den grundsätzlichen Bereich mit Verfassungsbefehlen zu identifizieren noch die Gegenthese hinreichend zu begründen.

III. Verneinung imperativer Verhaltensregeln

Eine Klärung darf auch von einer vorhergehenden Vergewisserung des Rechtssatzbegriffes erwartet werden. Nicht kann es dabei jedoch Aufgabe der Arbeit sein, einen selbständigen Beitrag zu diesem noch keineswegs endgültig beantworteten Fragenkreis zu liefern. Eine verbreitete Doktrin, "Imperativentheorie" [2] benannt, verlangt im wesentlichen drei Kriterien [3]. Danach gehört es zum Wesen

---

1) z.B. Anschütz, Kommentar zur WRV, Vorspruch S.31; Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, S.127, S.131; Bühler, Die Reichsverfassung vom 11.August 1919, Vorspruch B; v.Calker, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, S.77; Gebhard, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches, S.58; Hugo Preuß, Reich und Länder, S.17; Wittmayer, a.a.O., S.39

2) Larenz, Methodenlehre, S.152

3) z.B. Thon, Rechtsnorm und Subjektives Recht, S.3; Bierling, Juristische Prinzipienlehre, I.Bd., S.19; H.Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1.Buch, S.517; G.Jellinek, Gesetz und Verordnung, S.233; Heller, Souveränität, S.48; Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre, S.8; Engisch, Einführung in das juristische Denken, S.22 f; Enneccerus-Nipperdey, AT des BGB, I.Bd. S.201 - u.die weiteren Nachweise bei Larenz, a.a.O., S.152 N.2.

des Rechtssatzes, daß er Regeln für das menschliche Verhalten enthält. Die Beeinflussung des äußeren menschlichen Verhaltens wird durch einen Befehl in Form eines Gebots oder Verbots erreicht. Der Befehl seinerseits muß bestimmt und eindeutig gefaßt sein.

1. Daher ist zunächst zu fragen, ob der grundsätzliche Bereich innerhalb der Präambel mit imperativen Verhaltensregeln gleichzusetzen ist. Vom Inhalt her kann nur eine Wesensbestimmung, eine weitgefaßte Charakterisierung einer staatlichen Einheit festgestellt werden [1]. Die Organe der Bundesrepublik werden nicht angesprochen. Immerhin wäre es denkbar, darin nur eine andere Formulierung für Verhaltensregeln zu erblicken. Für einen derartigen Schluß fehlt es jedoch an sicheren Anhaltspunkten im Vorspruch und Verfassungstext. Dagegen sprechen neben der Fassung auch Sinn und Zweck der Präambel. Es galt im Vorspruch eine Reihe grundsätzlicher Fragen und Zweifel zu klären, um die besondere Gesamtgestalt der Bundesrepublik erkennbar zu machen [2]. So etwa, ob das staatliche Gebilde aus dem Willen des (deutschen) Volkes oder dem der Besatzungsmächte erwachsen, welche die ihm gemäße Staatsform und welcher Art seine staatliche Gliederung sei. Die Entscheidung des Grundgesetzgebers für die Souveränität des deutschen Volkes, für Demokratie und Bundesstaatlichkeit, galten der Eigenart und Gesamtgestalt

---

1) Daß sie in erster Linie das Wesen einer staatlichen Einheit und nicht den Gehalt einer anderen Norm näher bestimmen, unterscheidet die Grundsätze von den sog. begriffsentwickelnden Rechtssätzen (Bierling,a.a.O., S.89), Auslegungsvorschriften (Enneccerus-Nipperdey, a.a.O., S.300) oder den sog. definitorischen oder verdeutlichenden Normen (Larenz,a.a.O., S.160 f;Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S.106 f).

2) Georgel, a.a.O., S.87, spricht von der Funktion der Präambel, Natur und Geist des Systems zu bestimmen; vgl. im einzelnen zur Entstehungsgeschichte v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.40 ff; Maunz, Deutsches Staatsrecht, S.42 ff.

dieses Staatsgebildes [1]. Dessen Wesen in großen Strichen zu umreißen, machte sich der Grundgesetzgeber im Vorspruch zur Aufgabe. Weder sollte damit nur der "Vorgang der Verfassungsgebung" beschrieben werden, wie Rahn [2] meint, noch bereits das Verhalten der Verfassungsorgane geregelt werden. Wenn auch mit den positiven Entscheidungen in der Präambel andere Formen und Strukturierungen der politischen Einheit abgelehnt wurden, so geschah auch dies nur auf der Vorstufe der Bestimmung des Ganzen, noch nicht bereits im Hinblick auf das Verhalten der mitzukonstituierenden Organe. Denn das menschliche Verhalten wird dann noch nicht berührt, wenn die obersten Fundamente des staatlichen Lebens überhaupt erst errichtet werden. Wenn Haug [3] von einer logischen Priorität dieser Grundsätze gegenüber den Sätzen des Verhaltensrechts spricht, so unterscheidet er damit zutreffend die Wesensverschiedenheit beider Begriffe. Er geht offensichtlich von einem weiteren Rechtssatzbegriff aus als die behandelte Imperativentheorie, wenn er im Hinblick auf solche Grundsätze von "Rechtssätzen" redet, "welche die höchste Kompetenz festlegen" [4].

---

1) Vgl. K.Schmid, Sten.Ber., 5. Sitzung des Hauptausschusses, S.70: "Von ihr (der Präambel) aus enthält der Text seine eigentliche politische und juristische Qualifikation". Ähnlich Burdeau, a.a.O., S.363, der erklärt, die Präambel stellte die Haltung des Regimes auf die großen sozialen, politischen und internationalen Probleme fest - also noch nicht die Haltung der staatlichen Organe. In dieser Richtung auch Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, S.198 N.43, S.199.

2) Staatsrecht des Bundes, 2.Teil, S.35; in diesem Sinne auch Giese, Grundgesetz für die BRD, Kommentar, Präambel II.

3) Verfassungsrevision, S.86

4) Ob allgemein ein Schwinden der Normativität in der Höhe des Verfassungsrechts beobachtet werden kann, wie dies besonders Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, S.94 ff, ferner Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in VVDStL Heft 12, S.16, auch wohl Hans Huber, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, in Rechtsquellenprobleme im schweizerischen Recht, S.113 f, meinen, ist eine andere Fragestellung. Siehe dazu jetzt Lerche, a.a.O., S.91 ff.

2. Der Verfassungstext selbst spricht für diese "Basis-Funktion" [1] der Präambel. Er kennt Sätze gleichen Inhalts, aber mit anderer Blickrichtung. Es sind Bestimmungen, die den staatlichen Organen oder anderen Personenmehrheiten und Körperschaften die Beachtung der beschriebenen Grundsätze gebieten, ihre Abänderung von erschwerten Voraussetzungen abhängig machen oder gar ausschließen [2]. Hier ist ersichtlich die konstituierende Schwelle der Präambel verlassen und auf die Tätigkeit der pouvoir constitué abgestellt. Man wird diese inhaltlichen Übereinstimmungen nicht der zu leichten Hand des Verfassungsschöpfers zuschieben können, wie Georgel [3] erwägt, sondern der von dem genannten Autor ebenfalls angezeigten Möglichkeit zuneigen müssen, daß sie auf eine doppelte Funktion schließen lassen. Die staatlichen Organe werden erst hier auf die im Vorspruch zur Ausmalung des staatlichen Gesamtbildes angedeuteten Grundsätze verpflichtet. Aus der Bestimmung des Ganzen in der Präambel werden im Verfassungstext einzelne Folgerungen für die Tätigkeit der Verfassungsorgane gezogen. Das Fundament gewinnt Profil, die statischen Züge des Vorspruchs werden durch die motorischen Elemente des Textes belebt.

3. Neben funktionellen bestehen begriffliche Bedenken gegen die Annahme einer imperativen Verhaltensregel. Ein Befehl gehört, wie Less [4] formuliert, nicht

---

1) Terminologie Arndts, Gesetzesrecht und Richterrecht, in NJW 1963, S.1273 ff, in anderem Zusammenhang.

2) z.B. Art.20 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 und 2; Art. 28 Abs.1 S.1; Art. 79 Abs. 3 GG; Art. 17 WRV; Art. 4 S.3 der französ.Verf. v. 1958 (Die Parteien müssen die Grundsätze der nationalen Souveränität und der Demokratie respektieren); Art. 129 Abs.2 und Art. 136 Abs. 2 der Verf. v. Rheinland-Pfalz.

3) a.a.O., S.89,90,93; dieselben Bedenken bei Kelsen, a.a.O., S.9 ff.

4) Von Wesen und Wert des Richterrechts, S.7

der "Seinswelt" an, sondern strebt danach, diese zu verändern. Er beschränkt sich nicht auf die Festlegung und Charakterisierung eines Zustandes, sondern will ihn herbeiführen, d.h. einen gegenwärtigen Zustand ändern. Der Grundgesetzgeber hat sich in der Präambel aber nicht dahingehend entschieden, daß etwa die Bundesrepublik in Länder gegliedert werden soll, sondern hat diese Ordnung bereits festgelegt. Mit Erlaß des Grundgesetzes ist die Bundesrepublik ein Bundesstaat, ihre Gliederung in Länder also auch Verfassungszustand.
Es trifft daher zu, wenn Schmid [1] davon spricht, die Präambel zähle die konstitutiven Faktoren auf, "die wirksam geworden sind". Diese existentielle Färbung der Formulierungen des grundsätzlichen Teils, denen eine Willensentscheidung des Grundgesetzgebers zugrunde liegt, verdient als weiteres Kriterium festgehalten zu werden, das sie von Verfassungsbefehlen abhebt [2].
Gegen die Annahme imperativer Verhaltensregeln sprechen daher zusammengefaßt Wortlaut, Entstehungsbedingung, Funktion und begriffliche Erwägungen.

4. Die Imperativentheorie verlangt schließlich noch Bestimmtheit, eine Forderung, die man als hinreichende Bestimmtheit verstehen muß, wenn man nicht der Mehrzahl etwa der Bestimmungen des Verfassungstextes Normativität absprechen will.

---

1) in Werner Matz, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und Besatzungsstatut, S.5; desgleichen E. Kaufmann, Rechtsgutachten in Wehrbeitrag II, S.42 ff (S.70), der die Grundsätze in der Präambel als "Grundlage für die Existenz der Bundesrepublik" bezeichnet.In diesem Sinne auch Abendroth, in Europaarchiv 1951, S.4385 ff (4387); Klein, in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.41

2) Zu einseitig wohl Leisner, Grundrechte und Privatrecht, S.75, wenn er das Geltungsproblem derartiger Sätze im Bestehen oder Nichtbestehen einer entsprechenden politischen Wirklichkeit erschöpft sieht und damit offenbar den bestimmenden Charakter der Willensentscheidung des Verfassungsgebers unterschätzt.

Kann man die weite Fassung der Grundsätze nicht als spezifisches Kriterium ansehen, so entsprechen sie dennoch nicht den sogen. generellen Rechtssätzen [1]. Darunter werden abstrakte Regeln genereller Natur verstanden, die eine Rechtsfolge an einen nur nach Gattungsmerkmalen festgelegten Tatbestand knüpfen und nicht an individuell bestimmte Voraussetzungen. Mit den Grundsätzen der Präambel haben sie nur die Verwendung weitgefaßter Begriffe gemein. Verschieden ist jedoch die Art der Einordnung dieser Begriffe. Der in generellen Rechtssätzen enthaltene allgemeine Begriff ist Teil eines im übrigen detaillierten und abgegrenzten Tatbestandes, der zugleich eine bestimmte Rechtsfolge ausspricht [2]. Dagegen werden die in Grundsätzen der hier behandelten Art fixierten Begriffe nur in beschreibende Beziehung zu einer staatlichen Einheit gesetzt. Sie sind mithin nicht Tatbestandsmerkmal, bei dessen Erfüllung eine bestimmte Rechtsfolge eintritt, sondern Inhalt einer äußerlich konsequenzlosen Aussage. Diese fehlende Rechtsfolgeanordnung meint offenbar Klein [3], wenn er von einer "staatsrechtlich erheblichen inhaltlichen Aussage" spricht. Auf diese Antinomie weist ferner Esser [4] hin durch die Unterstreichung des Gegensatzes von "Inhalt und Form".

Die grundsätzlichen Aussagen der Präambel sind also auch nicht mit "generellen Rechtssätzen" identisch. Die eingangs gestellte Frage, ob sie mit Verfassungsbefehlen gleichzusetzen sei, ist damit zu verneinen. Sie enthalten

---

1) Enneccerus-Nipperdey, a.a.O., S.292

2) Vgl. Art.79 Abs. 3 GG, Art. 129 Abs.2 und Art. 136 Abs. 2 der Verf. von Rheinland-Pfalz, § 826 BGB

3) in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., zu Art. 20 IV; gleichen Sinnes Giese, Kommentar zum GG, Präambel II und Model, a.a.O., Präambel 3 - für die Präambel der Reichsverfassung von 1871 bereits Ruville, a.a.O., der den Inhalt der Präambel als "aussagend", den des Textes als "bestimmend" qualifizierte, sich dabei jedoch im wesentlichen auf den insoweit wenig ergiebigen Wortlaut stützte.

4) a.a.O.

vielmehr die obersten staatlichen Konstitutions- und Organisationsgrundlagen und beschreiben unter Verwendung weitgefaßter Begriffe die Verfassungsgrundordnung einer staatlichen Einheit.

IV. Die spezifische Verbindlichkeit des grundsätzlichen Teils

Aus der Ablehnung der imperativen Natur des grundsätzlichen Teils ergibt sich, daß seine Verbindlichkeit nicht in Befehlen an die Adresse der Verfassungsorgane bestehen kann. Die Frage ist, ob der Vorspruch für diese darum gleichgültig [1] oder in anderer Weise von Bedeutung ist.

1. Es ist einem Teil der Lehre zuzugeben, daß eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür besteht, daß die in der Präambel enthaltene Abspiegelung der staatlichen Grundordnung nicht ohne Einfluß auf die Tätigkeit der staatlichen Organe sein wird. Es sei widersinnig, schreibt Krüger [2], wenn man dem Teil der Verfassung, der sich über die Werte und Grundordnung des staatlichen Lebens an sich ausspricht, nicht ein Höchstmaß an Wirksamkeit verleihen wolle. Ihm folgt Dischler [3], wenn er erklärt, daß eine nur "deklaratorische Natur" nicht dem Sinn der Präambel entsprechen könnte. Auch Georgel [4] meint, es wäre "paradox und gefährlich", dem Vorspruch in materieller Hinsicht den Verfassungsrang abzusprechen.-

---

1) So z.B. v.Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, S.34, der die Präambel als "in keiner Weise verbindliche Meinungsäußerung des Gesetzgebers (sic !)" ansah; vgl. auch das oben S.17 ff angeführte Schrifttum.

2) Herbert Krüger, in HdSW, 11.Bd., S.80

3) in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, II.Bd., S.790.

4) a.a.O., S.101 - umgekehrt zweifelt Aron, a.a.O., S.48, an der Verbindlichkeit des Vorspruchs der französischen Verfassung von 1958, soweit er sich auf die Präambel von 1946 bezieht, da die sozialistischen Züge nicht mehr in das Bild des neuen Regimes paßten.

Nun sind Wahrscheinlichkeitsberechnungen [1] keine Beweise; auch scheuen sich die genannten Autoren anzugeben, welcher Art die sich aufdrängenden Konsequenzen wären.

2. Ein nicht unerheblicher Teil der Literatur, einig in der Ablehnung des imperativen Charakters des Vorspruchs, tut einen ersten vorsichtigen Schritt.

In ihrer rechtlichen Bedeutung gesehen, erklärt Klein [2], enthielte auch die Präambel des Grundgesetzes nur Bekenntnisse und Aussagen allgemeinen Charakters, aber keine Rechtssätze. Ihr kommt mithin "sachlich nur beschränkte Bedeutung zu". Indes sei das im Vorspruch enthaltene Bekenntnis die "Grundlage der politischen Existenz der Bundesrepublik". Der Konflikt zwischen der Ablehnung normativer Verbindlichkeit einerseits und der Feststellung der Bedeutung des Vorspruchs für den Bestand des Staatsgebildes andererseits wird von dieser Lehre durch die Erklärung entschärft, daß die Präambel "für die Auslegung der einzelnen Bestimmungen des Grundgesetzes allgemeine Bedeutung" gewinne.

Eine befriedigende Antwort enthält diese in der Vorkriegszeit schon von Wittmayer [3] und Merkl [4] vertretene Lehre nicht. Denn es will nicht recht eingehen, daß der "grundsätzlichste Teil" [5] der Verfassung kaum mehr sachliche Bedeutung als Gesetzesmaterialien haben soll [6].

---

1) Von einer derartigen, allerdings widerlegbaren "Vermutung" spricht ausdrücklich Ehrlich, L'Interpretation des traités, in recueil des cours, 1928, IV,S.103 und ihm folgend You, a.a.O., S.16 ff.

2) in v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S.40 f; gleichen Sinnes Abendroth, Europaarchiv 1951, S.4387; Kaufmann, in Wehrbeitrag II, S.70

3) a.a.O., S.39 f, der erklärt, die Präambel enthielte angesichts ihrer Bedeutung "zumindest authentisches Auslegungsmaterial".

4) Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs,S.16

5) Smend, in Staatsrechtl. Abhandl., S.216 (217)

6) So aber offensichtlich Nawiasky,Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland,D.79, wenn er der Präambel den "Charakter einer urkundlichen Erklärung" beimißt.

3. Die Lösung folgt aus der bereits dargestellten Funktion des Vorspruchs. Der grundsätzliche Teil der Präambel birgt die oberste, konstituierende Stufe des Staates in sich. Daraus folgt, daß die Grundsätze, wenn auch nicht immer ausdrücklich, der weiteren staatlichen Tätigkeit als substantieller Unterbau zugrunde liegen.
Rechtlichen Bestand erlangt also nur der staatliche Akt, der auf dem Boden dieser Verfassungsgrundlage steht und ihre Grenze nicht überschreitet. Insoweit ist der Grundsatz Inhalt, Bestandteil und Voraussetzung der weiteren staatlichen Tätigkeit. Diese Bedeutung des Vorspruchs wurde allein von Carl Schmitt [1] und - allerdings weniger präzisiert - von Smend [2] erfaßt. Schmitt erklärte, daß die grundsätzlichen Aussagen der Präambel "die konkreten politischen Entscheidungen" seien, welche "die grundlegende Voraussetzung für alle weiteren Normierungen, auch diejenigen der Verfassungsgesetze", bildeten. Allerdings kann dies allein nicht damit begründet werden, daß sie "konkrete politische Entscheidungen" seien. Denn der Entstehungsgrund besagt, für sich allein genommen, nur wenig über die Qualität des Ergebnisses der Entscheidung, das doch auch rechtsnormativ ausfallen könnte. Im Vordergrund steht vielmehr der grundlegende Gehalt und die konstituierende Funktion des "grundsätzlichsten Teils".

4. Wenn in anderem Zusammenhang auf Verfassungsbestimmungen hingewiesen wurde, die den staatlichen Organen die Beachtung eben der Grundsätze des Vorspruchs gebieten, ihre Änderung erschweren oder ausschließen [3], so können sie hier auch zugunsten der These

---

1) Verfassungslehre, S.23 ff (24); in diesem Sinn auch Stein in Zinn-Stein, a.a.O., S.84

2) a.a.O., S.216 f.

3) Vgl. die Beispiele S.24 N.2 - Aus einfachen Gesetzen: § 89 Abs.1 i.V.m. § 88 Abs.2 StGB, § 1 des Gesetzes über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen (BGBl.I, S.161) v. 2.5.1953 i.V.m. § 2 Abs.1 Nr. 2

angeführt werden, daß der grundsätzliche Teil der Präambel Inhalt, Bestandteil und Voraussetzung weiterer Normierungen bildet. Diese Bestimmungen zeigen die "grundlegende" [1] Natur der Grundsätze für die Akte der pouvoir constitué, welche "alles übrige wie eine zweitrangige Ausführungsnorm dazu" [2] erscheinen lassen. Esser [3] unterstreicht diese Bedeutung, wenn er ausführt, Grundsätze seien nicht selbst Weisung, sondern "Grund, Kriterium und Rechtfertigung der Weisung". Anlaß zu Mißverständnissen bietet aber seine weitere Formulierung. Grundsätze könnten bei Vorliegen eines "Ableitungs- oder Problemzusammenhanges" selbst zur Weisung werden. Denn da der Grundsatz für sich keinen Befehl enthält, ist er, auch für den Fall seiner Einordnung oder Einschmelzung in Normtatbestände nicht mit einem Imperativ identisch. Die Weisung rührt vielmehr von dem selbständigen Rechtssatz her, innerhalb dessen der Grundsatz nur Voraussetzung und Bestandteil bleibt. Terminologisch ähnlich mißverständlich ist es, wenn Nawiasky [4] die hier beschriebenen Sätze als "Teilnormen oder Teilrechtsnormen" bezeichnet; denn auch dabei kann der unbeabsichtigte Eindruck entstehen, Grundsätze seien zum Teil imperative Verhaltensregeln, obwohl sie nur deren Bestandteile sind.

Auch nach der Imperativentheorie enthalten nicht alle Rechtssätze Befehle [5]. Sie spricht von "unselbständigen" oder "unvollständigen" Rechtssätzen im Hinblick auf Normen, die erst in Verbindung mit anderen Rechtssätzen deren Natur erhalten. Dies ist jedoch eine Frage der Terminologietechnik, die weiter zu verfolgen nicht Sinn der Arbeit sein kann. Sie beschränkt sich auf die Feststellung, daß der grundsätzliche Teil der Präambel keine Befehle, sondern Inhalt, Bestandteil und Vor-

---

1) Larenz in Festschrift für A.Nikisch, S.300

2) Smend, a.a.O.

3) a.a.O., S. 51 f und öfter

4) Allgemeine Rechtslehre, S.107

5) Vgl. Engisch,Einführung, S.22 f; Enneccerus-Nipperdey a.a.O.,S.197; Larenz, Methodenlehre, S.160.

aussetzung für die Akte der staatlichen Organe enthält.

5. Aus dem beschriebenen Bedeutungsgehalt folgt die Art ihrer Verbindlichkeit. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Grundsätze die Geltungsbedingungen für die weitere staatliche Tätigkeit bilden in der Weise, daß sie den staatlichen Organen nicht ein bestimmtes Verhalten anbefehlen, sondern die Fundamente aufstellen, deren Einhaltung Voraussetzung für die Geltung weiterer staatlicher Akte ist. Das bedeutet, daß rechtliche Wirksamkeit nur diejenige Tätigkeit erlangt, die sich auf diesen Grundlagen entfaltet; alles dagegen, was nicht darauf ruht, ist rechtlich unwirksam. Ihrer Funktion als Geltungsbedingung und Wirksamkeitsvoraussetzung entspricht daher eine Ermächtigung und Beschränkung für die Verfassungsorgane [1]. Der Grund ihrer Verbindlichkeit liegt also in der ermächtigenden und gleichzeitig beschränkenden Kraft [2].

6. Die beschriebene Verbindlichkeit ist nicht zuletzt abhängig von dem abgespiegelten Verfassungszustand. Kann man im Hinblick auf die Präambel des Grundgesetzes von einer derartigen Kongruenz ausgehen? Es gibt Stimmen in der Literatur, die daran zweifeln.
Burdeau [3] spricht hinsichtlich des französischen Ver-

---

1) Ob eine beiläufige Bemerkung C.Schmitts, Verfassungslehre, S.76, als Option zugunsten des Imperativs aufgefaßt werden muß, läßt der Zusammenhang nicht klar genug erkennen.

2) Diese Art Verbindlichkeit fehlt den Sätzen, die nur ermächtigen, ohne gleichzeitig zu beschränken, die also nicht die einzige Möglichkeit, rechtswirksam zu handeln, sondern eine unter mehreren aufführen; z.B.Art. 15 GG, der nur ermächtigt, also weder verpflichtet noch etwa den Gesetzgeber auf Sozialisierungen beschränkt, so BVerfG U.v.17.5.1961, NJW 1961, S.1107 ff.

3) a.a.O., S.61, 64, 354

fassungsvorspruchs der IV. Republik von einer "unvollkommenen Synthese" der freiheitlich individuellen Prinzipien von 1789 und des Interventionalismus und Sozialismus und bezweifelt, daß "die Ware noch dem Etikett entspricht". Entsprechend für den Weimarer Vorspruch glaubte Apelt [1] darin nur die "Phraseologie des Liberalismus" anklingen zu hören. Die Hervorhebung der demokratischen Regierungsform in der Präambel der UN-Charta veranlaßte Kelsen [2] zu der Feststellung, dieses Prinzip gelte nicht in einer Anzahl von Mitgliedstaaten, könnte daher nicht allgemein verbindlich sein. Schließlich stellt Krüger [3] die Frage, ob die normale Spanne zwischen Verfassungsurkunde und Verfassungswirklichkeit nicht so weit überschritten sei, daß sich aus dem Text "ein unvollständiges, ja irreführendes Bild" ergebe.

Die Berechtigung dieser Fragestellung kann für den bisher noch ausgeklammerten Bereich der deutschen Staatlichkeit nicht geleugnet werden [4]. Was dagegen die übrigen Bestandteile des grundsätzlichen Teils der Präambel angeht, kann etwa von einem "dilatorischen Formelkompromiß" [5] nicht gesprochen werden. Der Grundgesetzgeber hat sich eindeutig für Volkssouveränität, Bundesstaat und demokratische Staatsform gegen andere Alternativen entschieden. Diese in der Präambel niedergeschlagenen Grundlagen entsprechen ersichtlich auch dem geltenden Verfassungszustand.

---

1) Geschichte der Weimarer Verfassung, S.131

2) a.a.O., S. 7 N.4

3) Herbert Krüger, Deutschland und seine Gesamtverfassung, in Die Gesamtverfassung Deutschlands, I. Bd., S. 7

4) Vgl. unten S.39 ff.

5) Formulierung C. Schmitts, a.a.O., S. 31 f

V. Seine Rechtsquellennatur

Geht man davon aus, daß die Grundsätze in der Präambel Geltungsbedingungen und Wirksamkeitsvoraussetzungen enthalten, so liegt es nahe, sie als Rechtsquellen zu qualifizieren.

1. Der Streit, der in der Lehre um die Einordnung derartiger Sätze in die Rechtsquellensystematik geführt wird [1], ist auch weniger prinzipieller als terminologischer Natur. Zwar wendet sich etwa Nipperdey [2] in direktem Gegensatz zu Wolff [3] gegen die Bejahung der Rechtsquellennatur der Grundsätze, da ihnen Normativität fehle, eine Tatsache, die Wolff gerade zur Begründung ihres Rechtsquellencharakters anführt. Allerdings sind sie auch nach Nipperdey "mittelbare Rechtsquellen", weil sie das "Rohmaterial" für die Schaffung neuer Normen bildeten.

Zwischen den scheinbar widersprüchlichen Ansichten Nipperdeys und Wolffs liegt die Auffassung Essers [4]. Danach sollte als Rechtsquelle weder der Grundsatz noch die Norm, sondern das "soziale factum", der Positivierungsvorgang, welcher Rechtsnormen auf der Basis der Grundsätze hervorbringe, bezeichnet werden.

2. Dieser Streit ist somit in der Tat nicht funktioneller, sondern terminologischer Natur. Denn alle aufgeführten Ansichten stimmen in der Bejahung des kon-

---

1) Er gilt nicht ausdrücklich dem Vorspruch, wohl aber den höchstrangigen Organisationsnormen des Staates, was seine Ausbreitung hier rechtfertigt.

2) a.a.O., § 32, II, N.9

3) Hans-J. Wolff, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S.50; ebenso Liver, in Rechtsquellenprobleme im Schweizerischen Recht, S.29; auch E. Küchenhoff, in AöR 82 N.F., S.456 f

4) a.a.O., S.132 ff (138)

struktiven Wertes der Grundsätze überein - mögen sie mit Wolff bereits als Rechtsquellen, mit Nipperdey als mittelbare Rechtsquellen bezeichnet werden. Auch die Identifizierung der Rechtsquelle mit dem Positivierungsvorgang bei Esser soll nicht die Erforderlichkeit des Rückgriffs auf die Grundsätze zur Normbildung in Frage stellen [1]. Einigkeit herrscht ferner hinsichtlich des fehlenden imperativen Charakters der Grundsätze. Es erscheint somit angebracht, mit Nipperdey von mittelbaren Rechtsquellen zu sprechen.

Zusammenfassend kann der grundsätzliche Teil der Präambel nach Inhalt, Bedeutung und Funktion daher wie folgt bestimmt werden:

a) Inhalt:
Er enthält eine weitgefaßte Beschreibung von Wesen und Grundlage der Bundesrepublik.

b) Bedeutung:
Für sich betrachtet, weist er keine imperativen Verhaltensregeln, sondern statische und existentielle Züge auf und enthält die Verfassungsgrundordnung.

c) Funktion:
Als Wirksamkeitsvoraussetzung für das staatliche Handeln enthält er Ermächtigung und Beschränkung zugleich. Seine Bestandteile sind mittelbare Rechtsquellen.

---

1) a.a.O., S.137; gleichwohl verlangt Esser das Vorliegen eines anerkannten Ordnungszusammenhanges oder eine gefestigte Normbildungsmethode, sowie die Zugänglichkeit für spezifisch juristische Argumentation aus dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit und Angemessenheit (a.a.O., S.69). Diese nach seiner Ansicht erforderlichen Zusätze berühren aber nicht den konstruktiven Kern.

VI. Der gesamtdeutsche Gehalt in der Präambel und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Besonderes Interesse verdient der Bereich der Präambel des Grundgesetzes, der sich mit der Einheit Deutschlands befaßt. Seine Andeutungen und Formulierungen wurden in der eingangs vorgenommenen inhaltlichen Typisierung dem grundsätzlichen Teil der Präambel zugeordnet. Im Verlauf der Untersuchung wird auch gezeigt werden können, ob diese Einstufung für Gehalt und Funktion der gesamtdeutschen Aussagen zutrifft.

1. Der Vorspruch des Grundgesetzes, soweit er sich mit der deutschen Frage beschäftigt, war Gegenstand zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts[1], die Anlaß auch zu einigen kritischen Anmerkungen geben. Das Gericht erwog im ersten Fall die Frage, ob das Verbot der Kommunistischen Partei den in der Präambel zum Ausdruck kommenden "Grundsatz der Wiedervereinigung" verletzen würde. Im zweiten Fall hatte es die Vereinbarkeit des § 25 Satz 1 des Wehrpflichtgesetzes mit dem Grundgesetz zu untersuchen, insbesondere auch im Hinblick auf dessen Präambel. In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, der Vorspruch beschränke sich nicht auf gewisse rechtlich erhebliche Feststellungen, die bei der Auslegung berücksichtigt werden müßten. Vielmehr sei aus ihm für alle politischen Staatsorgane der Bundesrepublik die Rechtspflicht abzuleiten, die Wiedervereinigung Deutschlands mit allen Kräften anzustreben, ihre Maßnahmen auf dieses Ziel auszurichten und die Tauglichkeit für dieses Ziel jeweils als einen Maßstab ihrer politischen Handlungen

---

1) BVerfG, U. v. 17.8.1956, E 5, S.85 ff (127) und Beschl. v. 20.12.1960, in NJW 1961, 355

gelten zu lassen [1]. Auf diesen "Grundsatz der Verpflichtung zur Wiedervereinigung Deutschlands" [2] könne allerdings nicht das Verlangen gestützt werden, die Organe der Bundesrepublik müßten bestimmte Handlungen zum Zweck der Wiedervereinigung vornehmen. Das Gericht erklärte weiter, nach der negativen Seite hin bedeute das Wiedervereinigungsgebot, daß die staatlichen Organe alle Maßnahmen zu unterlassen hätten, welche die Wiedervereinigung hinderten oder faktisch unmöglich machten. Dies führe zu der Folgerung, daß die Maßnahmen der politischen Organe verfassungsrechtlich auch darauf geprüft werden könnten, ob sie mit dem Wiedervereinigungsgebot vereinbar seien.-

2. Dem Gericht kann zunächst insoweit nicht gefolgt werden, als es vom "Grundsatz der Wiedervereinigung" spricht. Aus dem Wortlaut der Präambel läßt sich ein derartiger Grundsatz kaum herleiten. In ihrem ersten Satz wird von der Wahrung der nationalen und staatlichen Einheit Deutschlands gesprochen; für einen Teilbereich, nämlich das Gebiet der Bundesrepublik, soll eine "neue Ordnung" gegeben werden. Hieraus ergibt sich, daß das zum Teil neu zu ordnende Objekt, nämlich Gesamtdeutschland, in seiner räumlichen und menschlichen Substanz mit sich identisch bleibt. Neuordnung bedeutet nicht Neubegründung, sondern Neuorganisation und Neubestimmung eines in seiner Gesamtheit begriffenen Staatswesens [3]. Von Gesamtdeutsch-

---

1) a.a.O. E 5, S.127; übereinstimmend Fr.Klein, in Gedächtnisschrift für W. Jellinek, S.140; Schunck, in Giese-Schunck, Kommentar zum GG, Präambel II; Maunz, Lehrbuch, S.42; Hans-J.Wolff, Verwaltungsrecht I,S.193 f; Karl Schmid, in DöV 1954, S.1 ff (2); T. Eitel,Die überzonale Rechtsmacht deutscher Verwaltungsakte,S.61; Stern, Verfassungsgericht in Berlin, DVBl. 1963, 696 ff (699); Scheuer, Die Rechtslage des geteilten Deutschlands, S.73; Rumpf, in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1958, Nr.53, S.481 ff (483); Schriftsatz der SPD-Fraktion, in Wehrbeitrag II, S.232; BVerwG, U.v.30.5.1960, in JZ 1960,738; BGHSt U. v.18.2.1964, in NJW 1964, S.1082 f.

2) BVerfG NJW 1961, S.356

3) So die allgemeine Ansicht; vgl. Klein in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.42; W.Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S.13 f; Scheuner, in

land geht weiter der zweite Satz aus, wenn er auf tatsächliche Hindernisse hinweist, die alle Deutschen von dem unmittelbaren Akt der Verfassungsgebung ausgeschlossen haben. Auch der dritte Satz erwähnt nicht die Wiedervereinigung [1], sondern spricht von der Vollendung [2] der Einheit Deutschlands. Wenn dies inhaltlich auch keinen Gegensatz zur Wiedervereinigung bedeuten muß, so drückt sich hierin doch neben der verbalen und begrifflichen auch eine rechtliche Nuancierung aus. Was wiedervereinigt werden muß, ist getrennt, während die Vollendung der Einheit eine rechtliche Präsenz Deutschlands jedenfalls teilweise voraussetzt. Auch der Verfassungstext selbst enthielt Bestimmungen, welche diese im Vorspruch durchscheinende gesamtdeutsche Ausgangslage unterstreichen [3]; das Wort Wiedervereinigung erscheint an keiner Stelle. Dem liegt die auch vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Erwägung zugrunde, daß das Deutsche Reich durch den Zusammenbruch 1945 als Staats- und Völkerrechtssubjekt nicht untergegangen ist [4]. Vorspruch und Text des Grundgesetzes gehen mithin von dem rechtlichen Vorhandensein Gesamtdeutschlands aus [5], nicht aber von dem eine rechtliche

---

Fortsetzung der Anm. 3 von Seite 36:
DVerwBl. 1950, 481 ff unter Hinweis auf entsprechende Verlautbarungen der Besatzungsmächte; A.Arndt, Der deutsche Staat als Rechtsproblem, S.5; H.Kraus, Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz, S.11; Abendroth, in VVDStL Heft 13, S.63; Stern, a.a.O., S.698

---

1) So aber zunächst der Vorschlag des Verfassungsausschusses, vgl. Wernicke, in BK, Präambel S.4
2) So die Fassung des Grundsatzausschusses: "Entschlossen, die Einheit der Nation zu erhalten ...", vgl.Wernicke, a.a.O., S.6
3) Art. 23 S.1 und 3 GG: "Dieses Grundgesetz gilt zunächst ... - In anderen Teilen Deutschlands ..."; Art.146 GG: "... die von dem deutschen Volk ... beschlossen ist." Art.29 Abs.6: "... des Beitritts eines anderen Teiles von Deutschland ..."; Art.116 i.V.m. Art. 16 u.11 GG.
4) a.a.O. E 5,S.216; vgl.auch U.v.26.3.1947, E 6,S.338; U.v.17.12.1953, E 3,S.88 f; Beschl.v.7.5.1953,E 2, S.276 f
5) Weniger einhellig wird die Frage der Permanenz des österreichischen Staates im Hinblick auf die weniger eindeutigen Formulierungen des Vorspruchs des österreichischen Staatsvertrages vom 15.5.1955 beantwortet; vgl. Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfas-

Trennung implizierenden "Grundsatz der Wiedervereinigung". Die Einheit Deutschlands ist auch den übrigen deutschen Verfassungen, wie bereits angedeutet [1], nicht fremd.

3. Kann diese gesamtdeutsche Ausgangslage mit einem Programm identifiziert werden, wie das einzelne Stimmen vorschlagen[2]? Für die Wiedervereinigung träfe

---

Fortsetzung der Anm. 5 von Seite 37:
sungsrechts, S.57; Ermacora, in Juristische Blätter 1955, S.317 f; Pfeifer, in Archiv des Völkerrechts, 1955, Bd. 5, S.301

---

1) Vgl. oben S.4ff.- Allgemein anerkannt war dies im zweiten Kaiserreich, z.B.: v.Rönne, Staatsrecht,1.Bd.,S.47; Rehm, Staatslehre, S.179; v.Jagermann, Reichsverfassung S.37; H.Schulze,Lehrbuch, S.3; Dambitsch,Reichsverfassung, S.13; und in der Weimarer Zeit vgl.: C.Schmitt, a.a.O., S.97; H.Preuß, Reich und Länder,S.14, 21 - Die offensichtlichen Parallelen zu den Vorsprüchen der beiden Reichsverfassungen werden nicht durch die verschiedenen historischen Ausgangslagen verbogen, wie Klein in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.41 und Hamann, a.a.O., Präambel B, meinen.

2) Vgl. Klein in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.44; Abendroth, a.a.O., S.63; Grewe, Gutachten, in Wehrbeitrag II, S.706 ff (720); Stellungnahme der Bundesregierung, ebenda, S.684 ff (687); Ehmke, Grenzen der Verfassungsänderung, S.93.- Die Bemerkung Kurt Hillers, in Die Zeit, Nr. 24 vom 16.6.1949, S.4, die Aufnahme der Einheit Deutschlands in die Präambel sei "pleonastischer Kitsch" und "wirr", kann als offensichtlich literarisches Werturteil keine Beachtung im Rahmen dieser Arbeit finden.- Im Hinblick auf ihre ausdrückliche Erwähnung in der Präambel erscheint es verfehlt, die Einheit Deutschlands allein aus der "ungeschriebenen moralischen Weltverfassung" herzuleiten, wie v.Hippel, in VVDStL, Heft 10, S.24 meint; ähnlich Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen? S.44 und Hettlage v.d.Heydte, Gutachten, in Wehrbeitrag II, S.670 N.1.- Die Verfassungspraxis in Frankreich verfolgte bis 1957 ähnliche Bahnen. Der Conseil d'Etat berief sich auf allgemeine Rechtsprinzipien oder Gewohnheitsrecht, obwohl die angenommenen Maßstäbe in der Präambel erwähnt waren. Den Umschwung brachte die Entscheidung "Sieur Condamine" v. 7.6.1957, veröffentlicht in Revue du droit public 1958, S.100, in der er sich erstmalig auf die Präambel berief; vgl. die kritischen Äußerungen Walines, ebenda, S.89 ff und Burdeau, a.a.O., S.66.

dies sicherlich zu. Sie ist nicht Teil der politischen Ordnung, sondern eine der Zukunft angehörende Größe, kein gegenwärtiger Wesenszug der Bundesrepublik, sondern ein politisch-nationales Ziel. Die Einheit Deutschlands, hervorgehoben durch den Vorspruch, kann rechtlich gesehen kein Verfassungsziel sein, weil das Grundgesetz von ihr bereits ausgeht.

Ist sie darum ein Grundsatz wie die übrigen, im vorigen beschriebenen Bestandteile des grundsätzlichen Bereichs der Präambel? Zweifellos gehört sie zu den konstitutiven Faktoren der Bundesrepublik. Die existentielle Färbung der Grundsätze verlangte darüber hinaus aber eine gewisse Kongruenz mit der Verfassungswirklichkeit. Entspricht also, wie Burdeau [1] fragt, die Ware noch dem Etikett?

a) Der Grundgesetzgeber selbst konnte noch von einer auch tatsächlichen Präsenz Gesamtdeutschlands ausgehen [2]. Entscheidend ist, ob sich die bei Erlaß des Grundgesetzes vorhandene kongruente Ausgangslage derart verschoben hat, daß die rechtliche Einheit heute ohne tatsächlichen Rückhalt, die Präambel also insoweit nur noch Zerrbild ist [3]. Dafür sprechen die in der Tat verschie-

---

1) Vgl. oben S. 31 f ; in gleichem Sinn Seebohm, 6.Sitzung des PR. v. 20.10.1958, Sten.Ber., S.77; ferner Eberhard und v.Mangoldt, Verhandl. des Hauptausschusses, 26. Sitzung, S.307

2) dessen Entfaltungsmöglichkeiten für den Augenblick zwar sistiert waren, dessen Substanz jedoch unangetastet blieb; so die allgemeine Ansicht, vgl. Karl Schmid, in DöV 1949, S.201; Arndt, a.a.O., S.14 ff; W.Weber, a.a.O.,S.6; vgl. auch Wengler, Völkerrecht II S.1269 N.1, S.1270 N.3, S.1271 N.1; bezeichnend Art. 151 Abs.1 der Hess.Verf.vom 1.12.1946: "... daß die gesamtdeutsche Einheit zu wahren ist."

3) In diesem Sinne zunächst Hamann,a.a.O.,Präambel C 1, der jedoch dann die gezogene Grenze zwischen rechtlicher und tatsächlicher Einheit mit der Bemerkung verwischt, die Teilung des Reiches sei nicht nur eine Tatsache, "sondern auch als von Rechtswegen gegeben anzusehen." Eher umgekehrt Schunck,a.a.O.,Präambel S.9, der von "innerer und äußerer Einheit" spricht. Nach seiner Ansicht besteht nur die innere Einheit der

dene Organisation der Staatsgewalt, Wirtschafts- und Sozialstruktur, die das deutsche Staatsgebiet östlich und westlich der Zonengrenze seit Erlaß des Grundgesetzes erfahren hat. Deren kontinuierliche Verfestigung und die in Konsequenz dessen unterschiedlich ausgeübte Staatsgewalt sowie die Lockerung und teilweise Suspendierung der ursprünglich organisatorischen und institutionellen Einheit offenbaren eine Tendenz, die, bestärkt durch mancherlei Prätention, an eine tatsächliche Teilung des deutschen Staates denken lassen. Diesen desintegrierenden Faktoren steht jedoch eine Reihe rechtlich-organisatorischer tatsächlicher und psychologischer Elemente gegenüber, die zu dem entgegengesetzten Schluß Anlaß geben.

b) Es sind dies zunächst Folgerungen aus der rechtlichen Einheit Deutschlands: die gemeinsame Staatsangehörigkeit [1], [2], die Anwendung interlokalen Rechts, die Gewährung von Rechts- und Amtshilfe [3], das einheitliche Zollgebiet [4].

Fortsetzung der Anm. 3 von Seite 39 :
Nation (im Verständnis von tatsächlich), während sich die "äußere Einheit des Staates" nur für Westdeutschland verwirklichen lasse.

---

1) Daß daraus nicht alle Konsequenzen gezogen werden, kann nicht, wie Marschall von Bieberstein, Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen, S.89, meint, gegen ihre Substanz sprechen. Zutreffend BGHSt, U.v.17.12.1963 in NJW 1964, S.651 f, der aus der gemeinsamen Staatsangehörigkeit aller Deutschen die prinzipielle Gleichstellung der Mittel- und Westdeutschen ableitet.

2) Vgl. BVerfG Beschl.v.31.5.1960, E 11, S.150 ff (158) und die übrige Praxis, z.B. KG, Beschl.v.28.2.1963, in NJW 1963, S.1160

3) Ihre nicht einschränkungslose Gewährung spricht entgegen Marschall von Bieberstein, a.a.O., S.94 ebenfalls nicht gegen ihr prinzipielles Vorhandensein. Vgl. das umfangreiche Material bei Wengler, Deutschland als Rechtsbegriff, in Festschr. für Hans Nawiasky, S.49 ff

4) Hierbei handelt es sich gewiß nicht um ein konstitutives Element der Gesamtstaatlichkeit, wohl aber um eine Folgerung daraus.

Dazu kommen die Familienzusammengehörigkeit und ähnliche persönliche Beziehungen, die gemeinsame Sprache, das gemeinsame kulturelle Eigentum und die gemeinsame Heimat [1].

Als psychologisches Element kann das Staats- und Einheitsbewußtsein des deutschen Volkes angeführt werden, von dessen Vorhandensein auch heute noch ausgegangen werden muß. Die Frage, wie sich sein "gesamtdeutsches Staatsgefühl" und in welcher Richtung es sich äußert, kann demgegenüber - entgegen Marschall von Bieberstein [2] - nicht von entscheidender Bedeutung sein. Die Betonung, welche dieses psychologische Element mehr und mehr in der Literatur erfährt [3], deutet auf eine schrittweise Entfernung von der traditionellen "Drei-Elementen-Lehre" hin, deren zum Teil vordergründige und mechanische Betrachtung des Staates nicht mehr recht befriedigen will.

Für die hier erörterte Frage ergibt sich jedenfalls, daß die Anführung der Einheit Deutschlands in der Präambel des Grundgesetzes eines tatsächlichen Hintergrundes, angereichert durch psychologische Elemente [4] (innere Tatsachen) und organisatorische Faktoren, nicht entbehrt. Der Vor-

---

1) Wenn Dürig, in VVDStL, Heft 13, S. 27 ff (45), die "gemeinsam durchlebte Geschichte" und die "Gemeinsamkeit der christlichen Religion" anführt, so erscheint dies zu spekulativ, um daraus tatsächliche Folgerungen für die Gesamtstaatlichkeit herzuleiten. Ähnliches gilt für seinen Schluß von dem "Prätendententenstreit" der beiden rivalisierenden Regierungen auf das Vorhandensein Gesamtdeutschlands (a.a.O., S.53).

2) Bieberstein, a.a.O., S.100 ff

3) Vertreter: Herbert Krüger, in Die Gesamtverfassung Deutschlands, I.Bd., S.8; Dürig, a.a.O., der vom Staat als "geistiger Realität" spricht; G.Kraus, Die Verfassung Deutschlands, in DöV 1954, S.579 ff (579) hält einen "inneren Tatbestand" als notwendig für den Staatsbegriff; Klein in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Überschrift VI, 4; in derselben Richtung auch Marschall von Bieberstein,a.a.O.. Diese Lehre geht zurück auf Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen,S.119 ff (136), der den Staat als "Teil der geistigen Wirklichkeit" verstand.

4) Nach C.Schmitt,a.a.O.,S.9, bezeichnet "Wille" eine "seinsmäßige Größe"; gleichen Sinnes Krüger,a.a.O.,S.16.- Sicher ist, daß eine klare Grenzziehung zwischen den einzelnen Faktoren nicht immer gefunden werden kann.

schlag Arndts [1], die rechtliche und tatsächliche Einheit Deutschlands als "Rechtsbehauptung" zu bezeichnen, die sich nicht auf ein "irreales Postulat", sondern auf eine "mehr oder weniger reale Position" gründe, erscheint daher terminologisch kaum glücklich; denn er bringt ungewollt die tatsächlichen Untergründe der Einheit Deutschlands nicht zum Ausdruck. Andererseits bestehen Bedenken, angesichts der desintegrierenden Faktoren einschränkungslos von der "unzerstörbaren Wirklichkeit Gesamtdeutschlands" zu sprechen [2]. Daß Deutschland eine Einheit ist, es noch ist, folgt aus dem gegenwärtigen Bestand gesamtdeutscher Elemente und Relikte. Ihre Saldierung mit den trennenden Tendenzen und Tatsächlichkeiten entzieht sich jedoch dem Versuch einer Juridifizierung. Ob die Konservierung und Perpetuierung jener auch in Zukunft gelingt, kann heute nicht entschieden werden [3]. Für die rechtliche Einordnung der Einheit Deutschlands in den grundsätzlichen Teil des Vorspruchs kann jedoch die gegenwärtige tatsächliche Komponente, die zu der Willensentscheidung des Grundgesetzgebers für Gesamtdeutschland hinzutritt, als ausreichend angesehen werden. Es erscheint daher gerechtfertigt, vom Grundsatz der Einheit Deutschlands zu sprechen.

c) Damit scheidet die Möglichkeit aus, diesen Grundsatz mit einem Verfassungsgebot zu identifizieren, dergestalt, daß die politischen Organe verpflichtet seien, "mit allen Kräften die Wiedervereinigung anzustre-

---

1) a.a.O., S.4 f.

2) BVerwG, in JZ 1960, 738/9

3) Vgl. die zutreffende Bemerkung Kleins in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Überschrift VI, 4, der darauf hinweist, daß der Untergang des einheitlichen Staatsbewußtseins auch den deutschen Gesamtstaat durch Dismembration untergehen ließe.

ben". Denn es handelt sich nicht, wie auch Eitel [1] glaubt, um einen Verfassungssatz, der "befiehlt, auf die Wiedervereinigung hinzuwirken", sondern infolge seiner grundsätzlichen Natur in dem hier verstandenen Sinn um eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die weitere staatliche Tätigkeit. Für sich allein betrachtet, enthält die Einheit Deutschlands noch keine imperativen Verhaltensregeln, sondern Bestandteile solcher [2]. Ihrem Wesen entspricht eine gesamtdeutsche Ermächtigung und Beschränkung der staatlichen Organe, deren Außerachtlassung die rechtliche Unwirksamkeit der Maßnahme nach sich zieht.

4. Der Rechtsquellencharakter des grundsätzlichen Teils der Präambel bedeutet auch für die Einheit Deutschlands, daß ihr im Wege der Ableitung entsprechende Gebote und Verbote für die Verfassungsorgane entnommen werden können. Zu fragen ist, ob nicht auf diesem Wege Übereinstimmung mit dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wiedervereinigungsgebot zu finden ist, dem der Vorzug sprachlicher Prägnanz nicht abgesprochen werden kann.

Das Grundgesetz, voran seine Präambel, gehen von der staatsrechtlichen Einheit Deutschlands aus. Das schließt die Annahme eines uneingeschränkten Gebots, diese rechtliche Einheit wiederherzustellen, aus. Zutreffend erklärt Arndt [3], das Grundgesetz drücke aus, "das ganze Deutsch-

---

1) a.a.O., S.61

2) z.B. Art.74 RV von 1871: "Jedes Unternehmen gegen die Existenz ... des Deutschen Reiches wird bestraft ..."; Art. 151 Abs. 1 der Hessischen Verfassung: "Hessen wird alle Maßnahmen ... unter den Grundsatz stellen, daß die gesamtdeutsche Einheit zu wahren ist".- und Art. 152 a.a.O.: "... die der endgültigen, gesamtdeutschen Einheit kein Hindernis bereiten darf."

3) a.a.O., S.5

land als der eine Staat aller deutschen Staatsangehörigen sei rechtlich und tatsächlich da und nur von außen her in seiner Handlungsfähigkeit durch die Besatzung gestört". Es ist das Bundesverfassungsgericht selbst, welches an anderer Stelle [1] von dem präsenten "gesamtdeutschen Staatsvolk, gesamtdeutschen Staatsgebiet" und sogar von "gesamtdeutscher Staatsgewalt" spricht. Ob dem ohne Einschränkung zu folgen ist, kann dahinstehen. Jedenfalls wird angesichts der gesamtdeutschen Ausgangslage des Grundgesetzes ein generelles Wiederherstellungsgebot der Einheit Deutschlands schwerlich angenommen werden können [2].

Es bleibt jedoch noch die Möglichkeit, das Wiedervereinigungsgebot nur auf die tatsächlichen Verhältnisse zu beziehen. Auch gegen eine einschränkungslose Projizierung in dieser Richtung bestänen Bedenken. Denn der faktische Hintergrund der staatsrechtlichen Einheit ist nicht nur durch trennende, sondern auch durch gesamtdeutsche Faktoren geprägt. Es besteht kein zwingender Grund, nicht auch hier zu differenzieren, wenn auch die Einwände gegen das Wiedervereinigungsgebot hier nur quantitativer Natur sind.

Der verschieden gefärbten Ausgangslage entspricht eher ein gesamtstaatliches Ergänzungs- und Institutionalisierungsgebot [3]. Es berücksichtigt einerseits die vom Grundgesetzgeber ausdrücklich vorausgesetzte staatsrechtliche Einheit Deutschlands, ohne andererseits deren tatsächliche Lockerung und partielle Aufhebung außer acht zu lassen. Ihm korrespondiert negativ ein Verbot an die Verfassungsorgane, alle Handlungen zu unterlassen, welche die

---

1) E 2, S.276/7

2) Vgl. auch die berechtigte Kritik Wenglers, NJW 1961, S.1 ff (3 f) an dem Urteil des BGH v. 18.12.1959 in NJW 1960, S.1103 ff.

3) Ähnlichen Sinnes: Arndt, a.a.O., S.37; Marschall von Bieberstein, a.a.O., S.143; Herbert Krüger, a.a.O., S.20 - Angreifbar daher auch die Formulierung des Gesetzes zum deutsch-französischen Abkommen vom 22.Januar 1963, das von dem "großen Ziele" der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands spricht.

Gesamtstaatlichkeit Deutschlands faktisch oder rechtlich abzutragen geeignet sind.

Die rechtlichen Unterschiede des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wiedervereinigungsgebotes zu dem hier vorgeschlagenen Ergänzungs- und Institutionalisierungsgebot liegen einmal in seiner lückenlosen Verzahnung mit dem Grundsatz der Einheit Deutschlands und ferner in der Differenzierung des tatsächlichen Hintergrundes. Praktische Divergenzen sind dagegen nicht ersichtlich, da beiden eine gesamtdeutsche Pflichtenbejahung innewohnt.

5. Im einzelnen wären nachstehende Konsequenzen vorzuschlagen:

a) Maßnahmen, deren Spitze sich unmittelbar gegen den gesamtdeutschen Kern kehrt [1], sind, was ihre rechtliche Wirkungslosigkeit anlangt, kaum problematisch. Schwieriger dürften Tatbestände zu bewerten sein, denen diese Spitze fehlt, die sich noch oder aber nicht mehr im Kraftfeld gesamtdeutscher Staatlichkeit halten.

Wenig gewonnen wäre es, wollte man die Begriffe der Anerkennung und Nichtanerkennung als Grenzwerte ins Spiel bringen. Wenngleich täglich genannt, liefern sie wegen ihrer Vieldeutigkeit [2] per se kaum brauchbare Maßstäbe. Mit Recht bemerkt Wengler [3], daß "Anerkennungen bzw. Nichtanerkennungen keineswegs immer als Feststellung des Bestehens bzw. Nichtbestehens der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis der angeblichen Regierung für den als bestehend vor-

---

1) Vgl. unten S. 47 f.

2) Vgl. die zahlreichen Differenzierungen mit Beispielen bei Wengler, Völkerrecht I, S.773 ff.

3) a.a.O., S. 777/8

ausgesetzten Staat verstanden werden wollen." Wengler[1] betont die vielfältige Bedeutung, die eine "Anerkennung" haben kann. Maßstäbe aus diesen zahlreichen Differenzierungen zu gewinnen, würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit verlassen.

Zu weit geht es sicherlich, wenn Rumpf [2] "Verhandlungen Bonns mit Pankow oder gar Konföderationspläne" einschränkungslos für ausgeschlossen hält, weil sie mit den gesamtdeutschen Pflichten der Bundesregierung unvereinbar wären. Denn eine Untätigkeit der kompetenten Organe kann nicht allein damit gerechtfertigt werden, daß eine Vollerfüllung des gesamtdeutschen Gebots aus tatsächlichen und rechtlichen Umständen zur Zeit nicht möglich ist. Die Kompetenzträger sind gleichwohl verbunden, dem der Verfassung voll entsprechenden Zustand näher zu kommen, seiner Erreichung vorzuarbeiten. Diese verfassungsrechtliche Pflicht des "Näherkommens" [3] folgt allein aus der Bindung der staatlichen Organe an die verfassungsmäßige Ordnung, Art. 20 Abs.3 GG [4]. Ihre innere Rechtfertigung findet sie in dem Gedanken, daß es "verfassungsrechtlichen Rigorismus" [5]

---

1) a.a.O.

2) in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1958, Nr.53, S.483; in ähnlichem Sinne zu generell auch Scheuer, a.a.O., S.73.

3) Vgl. BVerfG E 5, S.127 f; insbes. U.v.4.5.1955, E 4, S.157 ff (169 f, 177); Beschl. v.21.5.1957, E 7, S.1 ff (13); U.v.20.3.1963 in NJW 1963, S.947 ff (948) - vgl. auch dieselbe Tendenz bei den Versuchen zur Aktualisierung von Programmsätzen, z.B. Hildegard Krüger in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, IV/1 S.325 ff (326 f); Thoma in Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung; Kalkbrenner in DöV 1963, S.43 ff; kritisch Ehmke in VVDStL 20, S.53 ff (87 f); BVerfG Beschl.v.20.2.1957, E 6, S.257 ff (265 f); Beschl. v. 23.10.1958, E 8, 210 ff (216 f); BSG U.v.23.7.1959 in NJW 1959, S.2037 ff (2039)

4) Vgl. BVerfG NJW 1963, S.949

5) BVerfG E 4, S.170

bedeutete, sich mit Untätigkeit zu bescheiden, weil nur eine Teilerfüllung möglich ist.

b) Die Verbreiterung, welche der gesamtdeutsche Handlungsspielraum durch das Prinzip des "Näherkommens" erfährt, bedarf aber über die allgemeinen unverzichtbaren Grenzen [1] hinaus spezifischer, aus dem Grundsatz der Einheit Deutschlands folgender Verengung. Eine rechtlich nicht überschreitbare Grenze bei Annäherungen West- und Mitteldeutschlands ist sicherlich da zu ziehen, wo entsprechende Handlungen, im ganzen gesehen, nicht eine Abtragung trennender Schranken bewirken, sondern sich in Wahrheit als Mittel zur Versteifung der partiellen Selbständigkeit der deutschen Teilbereiche erweisen [2].

c) Diese Trennungslinie eindeutig vorab zu ziehen, ist für den einzelnen Fall kaum möglich. Sie wird allgemein da verlaufen, wo eine Saldierung der rechtlichen und tatsächlichen Umstände ergibt, daß die erstrebte Annäherung von einer rechtlichen Fixierung der Zweistaatlichkeit aufgewogen wird.

d) Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen dürfte z.B. solchen politischen Verträgen die Rechtsgültigkeit nicht versagt werden, die einen 'schrittweisen Abbau getrennter Organisationen und Einrichtungen auch um den Preis innerdeutscher Kontakte bewirkten.

e) Vom politischen Ermessen des jeweiligen Kompetenzträgers abhängig, aber gegebenenfalls auch gedeckt wären

---

1) etwa Art. 79 Abs.3 GG; vgl. dazu BVerfG E 4, S.170; auch Arndt, a.a.O., S.38

2) Vgl. BGHSt, U.v.18.2.1964 in NJW 1964, 1082 f zur gesamtdeutschen Auslegung der §§ 42, 47 BVerfGG und zur Bewertung von Kontakten.

ferner innerstaatliche Vereinbarungen, welche die tatsächlichen Schranken beseitigten, die der Freizügigkeit innerhalb Gesamtdeutschlands jenseits der Zonen- und Sektorengrenze entgegengesetzt werden [1].

f) Auch dürften Absprachen der Beanstandung nicht anheimfallen, die - entsprechend den Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts im Saarurteil [2] - eine Neutralisierung des beherrschenden Einflusses der Sowjetunion im mitteldeutschen Raum durch Einschaltung etwa der Vereinten Nationen zur Folge hätten.

g) Außerhalb der gesamtdeutschen Basis und darum unzulässig dürften dagegen die Aufnahme [3] diplomatischer Beziehungen oder ein Friedensvertrag [4] zwischen beiden deutschen Teilgebieten, und zwar nicht nur per se, sondern auch dann sein, wenn sie mit wechselseitiger Freizügigkeit oder Demokratisierung in Mitteldeutschland verbunden wären.

6. Das Bundesverfassungsgericht berührt in den genannten Entscheidungen auch das Verhältnis des einzelnen zu dem Grundsatz der Einheit Deutschlands. So führt es ohne nähere Begründung aus, offensichtlich könne auf dieses "Gebot (wiederzuvereinigen) nicht das Verlangen gestützt werden", daß die Organe der Bundesrepublik bestimm-

---

1) Vgl. etwa die Ansätze dazu auf dem Gebiet des Interzonenhandels; vgl. Arndt, a.a.O., S.38, und deren Würdigung bei Wengler, Völkerrecht I, S.299 N.2.

2) E 4, S.177

3) Daß und welche anderen rechtlichen Bedenken gegen derartige Schritte bestehen, dazu vgl. Krüger, a.a.O., S.20 ff; dabei handelt es sich z.T. um Fragen, die über den Rahmen der Arbeit hinausgehen.

4) Übereinstimmend Krüger auch für den Fall eines Nichtangriffspaktes, a.a.O., S.15 f; in dieser Richtung auch Wengler, Völkerrecht I, S.777.

te Handlungen zum Zwecke der Wiedervereinigung vornehmen müßten[1]. Wenn auch das Gericht von dem "Wiedervereinigungsgebot" ausgeht, so handelt es sich dennoch um dieselbe Fragestellung: Ob nämlich neben den Verfassungsorganen auch der einzelne aus der Quelle dieses Verfassungssatzes schöpfen kann. Die Frage berührt die Problematik des Verhältnisses von objektiver und subjektiver Rechtssphäre, die jedoch nur in dem engen Rahmen der Ausgangsfrage behandelt werden kann.

a) Die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verdient Zustimmung, weil die Voraussetzung für die Ableitung subjektiv-öffentlicher Rechte nicht gegeben ist. Dies wäre nur dann der Fall, wenn der Ausgangssatz seiner individuellen Zweckrichtung nach dem Schutz des einzelnen zu dienen bestimmt ist[2]. Der Grundsatz der Einheit Deutschlands bezweckt allein die Wahrung der staatlichen Existenz und Integrität. Seine Zweckrichtung zielt nicht auf den Schutz eines einzelnen, wie die Grundrechte, sondern auf das staatliche Ganze. Insoweit liegt eine gewisse Verwandtschaft mit dem von Carl Schmitt entwickelten Begriff der Institutionellen Garantie[3] vor, die bestimmte staatliche Einrichtungen, nicht aber das Individualinteresse gewährleistet. Allerdings besteht, wie Lerche[4] ausführt, die garantierte Einrichtung aus

---

1) a.a.O., E 5, S.127; ebenso für die Präambel der bayer. Verfassung; Bayer.VerfGH, Beschl. v.24.10.1956, in DöV 1956, S.762

2) So die allgemeine Ansicht; besonders Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte, S.43. Weitere Nachweise aus der Überfülle der Literatur bei Forsthoff, Lehrbuch, S.171 N.1 und 2.

3) Verfassungslehre, S.170 ff.

4) Übermaß und Verfassungsrecht,S.239.- Von dieser Möglichkeit geht Schmitt selbst aus, wenn er erklärt, mit institutionellen Garantien seien subjektive Rechte nicht notwendig verbunden, also immerhin möglich. Es trifft daher nicht zu, daß er eine solche Möglichkeit geleugnet habe, wie Hildegard Krüger, in DVBl. 1955, S.758 ff (759) erklärt. Zu dieser Ungenauigkeit schon Lerche, a.a.O., N.331.- Vgl. auch das individualistische Verständnis der Einrichtungsgarantie in der Rechtsprechung des BVerfG,z.B. Beschl.v.6.3.1963, in NJW 1963,S.899; Beschl.v.7.5.1963, in NJW 1963, S.1386 mit Nachweisen.

einem objektiven Normenkomplex, aus dem subjektive Berechtigungen entspringen können. Bedenklich wären aber entsprechende Deduktionen aus dem Grundsatz der Einheit Deutschlands. Sie setzten eine, wenn auch nicht zur subjektiven Rechtsstellung verdichtete, Ausstrahlung in den Subjektivbereich voraus, die dem Grundsatz fehlt. Daß Deutschland eine Einheit ist, besagt, daß ein Staat durch eine bestimmte ethnologische Individualität gekennzeichnet und bedeutet, daß diese Einheit konstitutiver Bestandteil der Verfassung ist. Nicht wird damit dem einzelnen Deutschen bereits eine Rechtsstellung gewährt, kraft derer ihm subjektive Berechtigungen zufließen [1]. Es könnte nur von einer rechtlich gesicherten Position des deutschen Volkes gesprochen werden, soweit die Wahrung seiner Existenz und Integrität durch einen Verfassungssatz garantiert wird. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß das "Gemeininteresse nicht einfach mit Summe und Differenz der Einzelinteressen gleichgesetzt werden kann" [2]. Mangels individueller Zweckrichtung und subjektiver Ausstrahlung kann also von einer rechtlich geschützten Position des einzelnen nicht gesprochen werden. Dagegen spräche auch die Konsequenz einer solchen Deduktion. Der konstruktive Wert der Grundsätze in dem hier verstandenen Sinn besteht allein in einer Ermächtigung für die Tätigkeit der Verfassungsorgane, ohne daß sie einen Befehl, in

---

1) Vgl. aber Art. 16 und 116 GG, die die Rechtsstellung des einzelnen Deutschen umschreiben und somit auch die Basis subjektiver Berechtigungen des einzelnen sein können. Die das Ganze umfassende Einheit Deutschlands als rechtliche Position könnte nur als Grundlage für zwischenstaatliche Beziehungen, gleichsam von Volk zu Volk, verstanden werden. In dieser Richtung auch Dürig, in VVDStL, Heft 13, S.55.

2) Bachof, Verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme, S.77; entgegen Hans-J. Wolff, in Festschrift der Westfälischen Verwaltungsakademie, S.127, der dem einzelnen ein allgemeines, auf Vermeidung der Beeinträchtigung der objektiven Rechtslage gerichtetes Recht zuerkennt.

bestimmter Weise vorzugehen, enthielten. Eine unmittelbare Subjektivierung wäre mit ihrer statischen Natur kaum vereinbar. Damit wäre der Disposition des einzelnen etwas überantwortet, was sich der Verfassungsgeber zugunsten der Staatsorgane versagt hat.

b) Die Verneinung einer direkten Einflußnahme des einzelnen auf die Tätigkeit der staatlichen Organe mittels des Grundsatzes der Einheit Deutschlands bedeutet jedoch nicht, daß dieser dem Individualinteresse vollständig entrückt wäre.
Die konstitutive Bedeutung der Grundsätze hat zur Folge, daß sie den Ermessensspielraum besonders der Verwaltungsorgane insoweit beschränken [1]. Sie bilden damit einen zusätzlichen Prüfungsmaßstab bei der Wertung von Ermessensmißbrauch und Ermessensüberschreitung [2].
Die Beachtung der Ermessensschranken ist nun Gegenstand eines dem einzelnen gewährten Anspruchs gegen die Verwaltungsorgane auf fehlerfreien Ermessensmißbrauch [3]. Mittels dieses formell-subjektiven Rechts kann der einzelne daher bei einer Objektivnorm von der Verwaltung die Beachtung der Einheit Deutschlands innerhalb des Ermessensbereichs verlangen. Insoweit kann von seiner mittelbaren

---

1) wie auch, entgegen Hettlage-v.d.Heydte, a.a.O., S.670 N.1, die Bestimmungsfreiheit des Bundeskanzlers in Art. 65 GG

2) Vgl. v.Mangoldt-Klein, Kommentar z.GG, Art.20, VII b; Maunz-Dürig, Kommentar z.GG, Art.20, VI, 2 a

3) Ein solcher Anspruch ist in Lehre und Praxis allgemein anerkannt. Streit herrscht nur über seinen Umfang.Für seine Gewährung bei Verletzung objektiv-rechtlicher Vorschriften schlechthin: Bachof, a.a.O., S.70; Wolff, a.a.O., S.127.- Für seine Gewährung bei Verletzung objektiver Sätze, die im Interesse des Betroffenen erlassen sind, z.B. Forsthoff, a.a.O., S.173; Eyermann-Fröhler, Kommentar z. Verwaltungsgerichtsordnung,§ 114, 8; Bettermann, Verpflichtungsklage, in NJW 1960,S.649 ff; Bühler, a.a.O., S.208; BVerwG, U.v. 28.10.1955, E 2 S.290 und U.v.18.8.1960, in NJW 1961, 791 ff mit weiteren Nachweisen. Gesetzliche Anklänge finden sich in §§ 114 VwGO und 163 BBauG.

Subjektivierung gesprochen werden.
Aus den genannten Gründen will es auch einleuchten, daß der grundsätzliche Teil der Präambel Auslegungsrichtlinien für die Normen wie für die übrige staatliche Tätigkeit enthält [1]. Indem er Grundlage und Rahmen vorzeichnet, gibt er Richtpunkte für Verständnis und Reichweite des staatlichen Handelns [2].

Zusammenfassend ist in Übereinstimmung mit der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts festzuhalten, daß die Einheit Deutschlands als Teil der objektiven Rechtsordnung nicht Basis subjektiv-öffentlicher Rechte sein kann. Jedoch handelt es sich nicht lediglich um einen starren der Individualsphäre völlig entrückten Satz. Vielmehr kann von einer mittelbaren Subjektivierung insoweit gesprochen werden, als er mittels eines Anspruchs

---

1) Besondere Wertschätzung als Auslegungsrichtlinie erfuhr die interpretierende Funktion von Präambeln einfacher Gesetze in der NS-Zeit. Dieses Verständnis warf einen Schatten noch in die unmittelbare Nachkriegszeit. Art. 3 Abs.6 des Militärregierungsgesetzes Nr.1 verbot die Berücksichtigung von Gesetzeszweck und Deutung, die in Vorsprüchen enthalten waren, bei der Normauslegung. Vgl. dazu Maunz, Lehrbuch, S.42 f.

2) Aus der Überfülle der Stimmen: Scheuner, Auslegung verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze, S.18 f; Kägi, Grundordnung, S.65; Ipsen, in VVDStL H. 10, S.85; Grewe in DRZ 1949, S.315; Abendroth, Europaarchiv 1951 S.4387 f; Model, a.a.O., Präambel 3; Rahn, a.a.O., S.35; Hamann, a.a.O., Präambel B 3; BVerfG a.a.O., E 5, S.127 und Beschl. v. 23.10.1958, E 8, S.217; auch Wengler, Völkerrecht I, S.692 N.3. Die Heranziehung der Einheit Deutschlands wird vom BVerwG, a.a.O., in JZ 1960, S.738 zur Auslegung des Begriffs des "dauernden Getrenntlebens" in § 269 Abs. 2 LAG vorgenommen. Eine weite Auslegung rechtfertigt sich, soweit ein Ehegatte diesseits, der andere jenseits der Zonengrenze lebe, angesichts der "gesamtdeutschen Wirklichkeit". Entspr. für den Vorspruch der Berliner Verfassung: Landsberg-Götz, a.a.O., S.34; die Präambel in der französischen Verfassung von 1958: Chatelin, a.a.O., S.178; der österreichischen Verfassung von 1934: Merkl, a.a.O., S.16.

auf fehlerfreien Ermessensgebrauch geltend gemacht werden kann und Richtlinien für die Auslegung der Normen enthält.

c) Der objektive Gehalt der Präambel des Grundgesetzes steht in scharfem Gegensatz zum Vorspruch der französischen Verfassung von 1946, die eine Vielzahl abgrenzbarer Grundrechte enthält [1]. Grundrechtliche Verbürgungen enthalten vereinzelt auch einige Landesverfassungen der Nachkriegszeit in ihren Vorsprüchen[2]. Derar-

---

1) z.B. Glaubens- und Gewissensfreiheit, Meinungsäußerungsfreiheit, u.a.m.; - indirekt auch die Präambel der französischen Verfassung von 1958, welche sich auf den Vorspruch von 1946 bezieht.- Der Rechtssatzgehalt der Grundrechte ist heute kaum problematisch. Dies erklärt die Bestrebungen der französischen Lehre, die Verbindlichkeit der Präambel weniger aus sich selbst, als aus Kompetenz- und Organisationsnormen im Verfassungstext zu erhärten. Im Mittelpunkt stand und steht Art. 93 der Verf. v. 1946 (und nicht etwa Art. 81,der von den "Rechten der Präambel" spricht, also eine Bezeichnung ihres Gehalts vornimmt), der die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nur am Maßstab der Titel I bis X, also unter Ausschluß der Präambel, zuließ. Das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung im Text von 1958 wird daher als "stärkstes Argument" für die Verbindlichkeit betrachtet, so Georgel, a.a.O., S.93; vgl. auch Burdeau, a.a.O., S.362 f; Malézieux-Rousseau, La Constitution, S.14 ff (bes. S.17); Chatelin, a.a.O., S.178 f; Berlia, in Revue du droit public, 1958, S.918 ff (931). Dem Bedürfnis nach einer Kompetenzregelung kam das französische Verfassungsgesetz vom 3.Juni 1958 nach (abgedr. bei Chatelin, a.a.O., S.349), das die Sicherung der essentiellen Freiheiten, wie sie in der Präambel enthalten seien, zur vornehmsten Aufgabe der Rechtsprechung erklärt.

2) Vorspruch der Bremer Verfassung: "Persönliche Freiheit und Würde des Menschen ..."; ebenso von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg

tige Bestimmungen errichten nicht die staatlich-organisatorischen Grundlagen, sondern gebieten dem Staat und anderen sozialen Gewalten die Wahrung individueller Räume; daraus folgert man ihren Rechtssatzcharakter.

Kann darum allgemein der Subjektivgehalt als Kriterium der Rechtsnormativität angesehen werden? Dieser Gedanke geht auf Ihering [1] zurück, wird jedoch, soweit ersichtlich, in seiner Allgemeinheit abgelehnt [2]. Eine neuere Lehre kombiniert die These vom Recht als die dem einzelnen verliehene Willensmacht mit dem Individualschutz [3]. Sie hält die Willensmacht für das begriffsnotwendige, inhaltliche Kriterium, während das Einzelinteresse als Zweck des Rechts verstanden werden soll. Eine volle Entfaltung dieser Differenzen sowie eine hinreichende Würdigung würde jedoch die natürlichen Grenzen der Arbeit verlassen.

C. Der historische Teil

Zu Beginn dieser Arbeit war eine inhaltliche Typisierung der Präambel vorgenommen worden, der die rechtliche Wertung für den ersten Teilbereich, die grundsätzlichen Aussagen, bislang gefolgt ist. Sie wendet sich nunmehr der zweiten Kategorie, dem historischen Teil, zu.

Die exponierte Stellung des Vorspruchs am Anfang des Verfassungstextes bot auch Gelegenheit, auf die ent-

---

1) in Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts, 10.Bd., S.387 ff (392)

2) Vgl. Enneccerus-Nipperdey, a.a.O., S.196 mit Nachweisen.

3) Vgl. Bachof, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 292 f; G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S.42 ff; Enneccerus-Nipperdey, a.a.O.; Dahm, Deutsches Recht, S.437

stehungsgeschichtliche Lage der Verfassung hinzuweisen. Die Präambel des Grundgesetzes erklärt in Form eines Berichts, das deutsche Volk habe in elf westdeutschen Ländern dieses Grundgesetz beschlossen und dabei auch für jene gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. Sie nimmt also, vom Wortlaut her, Bezug auf das Zustandekommen der Verfassung und die der Verfassungsschöpfung vorausliegenden Umstände. Der Vorspruch der Bremer Verfassung beginnt mit den Worten: "Erschüttert von der Vernichtung, die die autoritäre Regierung der Nationalsozialisten unter Mißachtung ...".- die Präambel der bayerischen Verfassung: "Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ... die Überlebenden des zweiten Weltkrieges geführt hat ...". Auch die Präambeln der französischen Nachkriegsverfassungen sind durch einen Rückblick in die Vergangenheit eingeleitet. So weist die der IV.Republik ähnlich wie die erwähnten deutschen Länderverfassungen auf Ursachen und Folgen des zweiten Weltkrieges hin, während der Verfassungsvorspruch der V. Republik mit einem Bekenntnis zu der Menschenrechtserklärung beginnt.

1. a) Die Berufung auf Vergangenes veranlaßte einen Teil des Schrifttums, diesen historischen Notizen jeglichen juristischen Wert mehr oder minder ausdrücklich abzusprechen. So erklärte Laband [1], der Eingang der Reichsverfassung von 1871 leiste ausdrückliches Zeugnis für die historisch-völkerrechtliche Grundlage der Reichsgründung. Schärfer formuliert Zorn [2], die Worte des Vorspruchs erzählten lediglich ein rechtshistorisches Faktum. Weil sie nicht mehr enthielten als eine allge-

---

1) Staatsrecht I. Bd., S.46

2) Reichsstaatsrecht, I.Bd., S.58; ähnlich der Abgeordnete Heuß über die Präambel der Reichsverfassung von 1871, die er für eine "Floskel" hielt, die etwas über den Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bund und den süddeutschen Fürsten aussagte (Sten.Ber., 6.Sitzung d.H.A., S.75).

meine Motivierung dessen, was geschah, dürften rechtliche Folgerungen daraus nach keiner Seite gezogen werden. Aus denselben Gründen leugnete Rehm [1] eine mehr als "ein vergangenes historisches Ereignis konstatierende Bedeutung" - ebenso Anschütz [2] zu der Präambel der Weimarer Reichsverfassung.

b) Dieser älteren Auffassung steht eine jüngere gegenüber, die die juristische Wertlosigkeit historischer Notizen bezweifelt. So erklärt Klein [3], die Präambel diene zwar auch dazu, die entstehungsgeschichtliche Lage zu zeichnen und enthielte keine Rechtsvorschriften. Immerhin sei sie aber als Auslegungsregel von Belang. Abendroth [4] verneint ebenfalls den Rechtssatzcharakter und betont stattdessen ihre Auslegungsfunktion. Weiter geht Schunck [5], der dem Entstehungsbericht innerhalb der Präambel des Grundgesetzes vor allem politische Bedeutung, jedoch in Anlehnung an die besprochenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts der Präambel die Rechtspflicht der Staatsorgane zur Wiederherstellung des deutschen Staates entnimmt. Gemeinsam ist beiden Ansichten, daß sie von einem Teilaspekt der Präambel auf den Wert ihres Gesamttatbestandes schließen. Weil die Vorsprüche historische Notizen enthielten, seien sie nach der ersten Ansicht ohne Belang, nach der anderen Auslegungsrichtlinien oder rechtliche Anweisungen. In beiden Richtungen wird übersehen,

---

1) Allgemeine Staatslehre, S.136
2) Kommentar z.WRV, Vorspruch, S.31; gleichen Sinnes Giacometti, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S.43
3) in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Präambel, S.39,41; ebenso Giese, Kommentar z.GG, Präambel II; zur Präambel der WRV auch Hubrich, Demokratisches Verfassungsrecht, S.13
4) in Europaarchiv 1951, S.4387 f; ebenso Model, a.a.O., Präambel 3; Hamann, a.a.O., Präambel B; Maunz, Lehrbuch, S.42; Grewe in DRZ 1949, S.315; Klein, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S.140
5) in Giese-Schunck, a.a.O., Präambel II

daß Vorsprüche nicht ausschließlich historische Notizen enthalten, sondern auch den behandelten grundsätzlichen Teil oder etwa die später zu erörternden programmatischen Anmerkungen.
Die Tatsache, daß derselbe Ausgangspunkt verschiedene Ergebnisse nach sich zieht, liegt an der zu generalisierenden Betrachtungsweise der beiden Standpunkte. Die Ansicht, die ausschließlich den historischen Wert der Verfassungsvorsprüche betont, übersieht, daß ein authentisches Spiegelbild der Vergangenheit in Präambeln oft nicht gegeben wird.

So ist etwa der Bericht des Weimarer Verfassungsvorspruchs, das deutsche Volk habe sich diese Verfassung gegeben, "bestenfalls ein Bild" [1]. Denn nicht die Gesamtheit der stimmberechtigten Deutschen hat über den Entwurf der Reichsverfassung Beschluß gefaßt, sondern die vom Volk gewählte Nationalversammlung. Mag eine derartige Gleichstellung des Mehrheitswillens der Nationalversammlung mit dem Gesamtwillen des deutschen Volkes staatsrechtlich gerechtfertigt sein: Eine authentische Wiedergabe des Geschehenen enthält sie nicht. Dies gilt in verstärktem Maß für die Präambel des Grundgesetzes. Auch hier hat nicht das Volk, sondern der aus Vertretern elf westdeutscher Landtage gebildete Parlamentarische Rat das Grundgesetz verabschiedet. Bestätigt wurde es wiederum nicht vom deutschen Volk, sondern durch zehn der elf Landtage, ausschließlich der Vertreter Mittel- und Ostdeutschlands sowie des Saarlandes. Die Präambel des Grundgesetzes kann daher ebenfalls nur als historisch gefärbtes Bild angesehen werden, die "mehr Fiktion als Wirklichkeit enthält" [2].

2. Hinsichtlich dieser Vorsprüche treffen beide Ansichten nicht den Kern. Zwar ist der Inhalt beider Präambeln stilistisch als Entstehungsbericht gefaßt.

---

1) L. Gebhard, Kommentar z.WRV, S.58
2) So Hans Schneider, in NJW 1954, S.937 ff (937); ebenso Klein in v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S.45 und Nawiasky, Grundgedanken, S.79

Daß sie damit jedoch juristisch wertlos seien, kann angesichts der Tatsache, daß sie auch den grundsätzlichen Teil umfassen, in dieser Allgemeinheit nicht behauptet werden. Sie sind insoweit auch nicht nur Auslegungsrichtlinien, sondern Wirksamkeitsvoraussetzungen für die Tätigkeit der staatlichen Organe - und darum auch keine Verfassungsbefehle. Die historischen Notizen erweisen sich hier vielmehr als stilistische Peripherie eines verbindlichen Grundsatzkerns. Mittels dieser Einschmelzung historischer Akte oder Reminiszenzen wird ihr ursprünglicher lediglich historischer Gehalt zum äußerlichen Bestandteil rechtlich relevanter Grundsätze. In derartigen Fällen kann nur noch von historischen Notizen im weiteren Sinne gesprochen werden.

3. Neben jenen historisch umrandeten Grundsätzen enthalten Präambeln jedoch auch Formulierungen, die sich ausschließlich auf einen historischen Rückblick beschränken. Es sind dies z.B. die eingangs erwähnten Verfassungsvorsprüche Bremens, Bayerns und der französischen Verfassung von 1946 [1], welche einleitend die nationalsozialistische Herrschaft und ihre Folgen erwähnen. Gegen die rechtliche Aufwertung derartiger Bekundungen bestehen starke Bedenken. Man könnte zwar mit Högner [2] daran denken, in der Verurteilung der NS-Gewaltherrschaft auch die Anerkennung der Menschenrechte zu sehen. Allein, solche Folgerungen sind nicht zwingend. Wenn man sie auch als Bestätigung einer anderorts festgelegten Grundstimmung oder -haltung der Verfassung ansehen mag, für sich allein betrachtet geben sie keine eindeutige Antwort auf Gehalt und Wesen des Staates. Das Spekulative und Grenzenlose [3] solcher Ableitungsversuche spricht ungewollt aus Leussers Ansicht. Danach richtet sich die Ablehnung der NS-Ideolo-

---

1) Vgl. oben S. 55.

2) Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, S.25

3) in Nawiasky-Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, S.78

gie besonders gegen deren zentralistische Tendenz; auch enthalten sie ein Bekenntnis zur Demokratie, die der Tradition und Mentalität des bayerischen Volkes entspreche.- Grundlage und Gestalt der staatlichen Einheit können mit Sicherheit nur aus dem grundsätzlichen Teil der Präambel und dem Verfassungstext entnommen werden. Mangels rechtlicher Eindeutigkeit und Abgrenzbarkeit sind geschichtliche Rückblicke der hier beschriebenen Kategorie auch nicht Maßstab und Richtpunkt für die Normauslegung [1]. Diese historischen Notizen im engeren Sinne sind daher nur als "Vorbemerkung an den Leser" [2] zu verstehen.

Für die geschichtlichen Einblendungen gilt zusammenfassend folgende Unterscheidung: Sofern historische Notizen im weiteren Sinn vorliegen, sind sie Bestandteile des grundsätzlichen Teils mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen. Rechtlich irrelevant sind dagegen historische Notizen im engeren Sinne.

D. Der programmatische Teil (das europäische Verfassungsziel)

Neben historischen Notizen der beschriebenen Art wird in der Präambel des Grundgesetzes auch die Brücke in die Zukunft geschlagen. Die Programmierung der gleichberechtigten Mitgliedschaft Deutschlands in einem vereinten Europa zum Zweck der Friedenssicherung setzt in den Vorspruch einen außenpolitischen Akzent, den Kraus [3] als "demonstrative Wendung zu einer internationalistischen Grundeinstellung" bezeichnet. Eine, wenngleich vorsichtiger formu-

---

1) anders aber Bayer. Verfassungsgerichtshof, in DöV 1956, S.762

2) You, a.a.O., S. 11

3) Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik nach dem GG, S.21

lierte, ähnliche Stimmung [1] kennzeichnet den Verfassungsvorspruch der IV. französischen Republik. Programmartig gefaßte Erklärungen sind anderen Verfassungsvorsprüchen ebenfalls nicht fremd, ohne daß sie sich jedoch ähnlich prononciert mit der Stellung der jeweiligen staatlichen Einheit befaßten [2].

I. Kritik bisheriger Begründungsversuche

1. Die Einschätzung, die Staatszielbestimmungen in der Literatur erfahren haben, ist unterschiedlich. Eine ältere Auffassung [3] spricht ihnen jede rechtliche Bedeutung ab. Danach liegt die Aufgabe dieser Sätze nur darin, "der populären Anschauung einen Begriff davon zu geben, was die hohen Ziele und Aufgaben unseres Reiches und unserer staatlichen Gemeinschaft sind" [4].
Die heute vertretenen Ansichten sind weniger lakonisch. [5] Es stehen sich zwei Hauptrichtungen gegenüber. Deren eine

---

1) "Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit versteht sich Frankreich zu den für die Organisation und die Verteidigung des Friedens notwendigen Einschränkungen seiner Souveränität".- Auffällig ist die verhältnismäßig geringe Beachtung der Präambel insoweit durch die französische Lehre, vgl. Nguyen Quoc Dinh, in Revue du droit public, S.516.- Im Gegensatz zu 1946 ist die Grundstimmung der Präambel von 1958 auf Bewahrung der nationalen Souveränität gerichtet.

2) Vgl. die oben S.6 f. angeführten Beispiele.

3) Etwa: Zorn, a.a.O., S.79; Apelt, Geschichte der WRV, S.131; Preuß, in Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd.336, Bericht des Verfassungsausschusses, S.490 - ob er davon an anderer Stelle (vgl. in Reich und Länder, S.22) abrücken will, wenn er von "Entwicklungstendenzen, denen die neue Verfassung die rechtliche Grundlage geben will", spricht, bleibt ungewiß.

4) Preuß, a.a.O.

5) Besonders: Maunz, in Wehrbeitrag II, S.591 ff (598/99); Schriftsatz der SPD-Fraktion ebenda, S.751 ff (767 ff); Burdeau, a.a.O., S.40 f; Laferrière, a.a.O., S.946 N.3; im Ergebnis übereinstimmend ohne nähere Begründung: Abendroth, a.a.O., S.4387; G. und E. Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, S.57; Rahn, a.a.O., S.35; Schunck, a.a.O., S.9; Nawiasky-Leusser, a.a.O., S.78; Landsberg-Götz, a.a.O., S.40 f; Ipsen, Hamburgs Verfassung, S.262

hält sie für ein nur programmatisches Bekenntnis ohne Bindungswirkung für die Organe der Bundesrepublik. Sie führt verschiedene Gründe an: Die Internationalisierung sei nur einer der möglichen Wege für den Gesetzgeber. Der Grundgesetzgeber zähle sie nicht zu den wichtigsten Regeln, die aus der Nichterwähnung von Präambel oder Art. 24 in Art. 79 Abs. 3 GG folge. Der Begriff der Einheit Europas entbehre rechtlich und räumlich vollkommen der Bestimmtheit; so sei weder seine künftige Rechtsform noch der Kreis seiner Mitglieder gewiß. Schließlich wird geltend gemacht, handele es sich um eine völkerrechtliche Frage, zu deren Beantwortung die in Betracht kommenden Staaten rechtlich und politisch zusammenwirken müßten.

a) Diese Gründe vermögen auch in ihrer Gesamtheit nicht zu überzeugen. Fraglos kennt das Grundgesetz neben dem europäischen Verfassungsziel andere und zum Teil ihm wichtiger erscheinende Belange (vgl. Art.79 Abs. 3 GG). Daraus folgt jedoch weder etwas für noch gegen seine Verbindlichkeit. Denn es könnte den maßgebenden Organen auch ohne absolute Bestandsgarantie Verpflichtung sein. Ferner kann nicht von einer räumlichen Unbestimmtheit Europas im strengen Sinn gesprochen werden, das doch zweifellos auch vom Grundgesetzgeber in seiner geographischen Ausdehnung verstanden wird.

b) Gewichtiger ist der Einwand, die künftige Rechtsform eines vereinten Europas sei noch völlig ungewiß. Es ist in der Tat auch heute nicht absehbar, welche Gestalt ein einiges Europa künftig annehmen wird. Dies hängt, wie mit Recht weiter gesagt wird, nicht nur vom innerstaatlichen Verhalten, sondern auch von der Haltung der in Betracht kommenden Partnerstaaten ab. Mit diesen Erwägungen ist sicher widerlegt, daß die betrachtete Staatszielbestimmung mit einem v o l l z i e h b a r e n Verfassungsbefehl identisch ist. Ist aber damit bereits die Annahme einer Rechtspflicht dergestalt ausgeschlossen, daß die Organe der Bundesrepublik gewisse Voraussetzungen schaffen müßten, die ein Näherkommen zur europäischen Ein-

heit, soweit politisch erreichbar, enthält? Die Option für Gesamteuropa drückt den Willen des Grundgesetzgebers aus, daß Deutschlands künftige Stellung in der Völkergemeinschaft nicht so sehr auf der Grundlage nationaler Unabhängigkeit gedacht ist; vielmehr soll sie, auch um den Preis der Einschränkung seiner Hoheitsrechte (Art.24 Abs. 2, 2.Hs. GG), in einer engen Verbundenheit mit anderen europäischen Staaten gefunden werden. Insoweit kann von einer Zielgewißheit der Präambel gesprochen werden, insoweit könnte auch - unabhängig von Sanktion und Vollziehbarkeit [1] - eine Rechtspflicht der Verfassungsorgane bestehen.

2. Zu diesem möglichen Ergebnis bekennt sich die andere der erwähnten Richtungen [2]. Sie hält den Europagedanken für ein beherrschendes Verfassungsprinzip, das Gesetzgebung und Regierung verpflichte. Gründe für die vorgeschlagene Bindungswirkung werden allerdings nicht genannt.

II. Zum Begriff des europäischen Verfassungsziels

1. Der Versuch einer rechtlichen Qualifizierung bedingt zunächst Klarheit über den Begriff. Mit dem grundsätzlichen Bereich der Präambel hat das europäische Verfassungsziel sowohl die allgemeine Fassung wie auch den

---

1) Vgl. zu diesem Problem bereits C.Schmitt, in Handbuch des Deutschen Staatsrechts,II.Bd., S.598 ff - dessen Verständnis dieses Begriffs als "Vollstreckbarkeit" die Arbeit folgt. Er stellt, a.a.O., S.603, als Alternative der Vollstreckbarkeit die "berechenbare Subsumtionsmöglichkeit" auf; vgl. zu der Frage jetzt Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S.65 und N.153.

2) Vgl. Kaufmann, Rechtsgutachten, in Wehrbeitrag II,S.42 ff (67); Hamann, a.a.O., Art.24 B; Scheuner, Auslegung, S.35; seine Ansicht ist jedoch offensichtlich Schwankungen unterworfen, da er auf S.39, a.a.O., von "bloßen Programmen" im Gegensatz zu bindenden Rechtssätzen spricht; ferner Stellungnahme der Bundesregierung in Wehrbeitrag II, S.684 ff (687) und in Wehrbeitrag III, S.232 ff (270); Stellungnahme der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Wehrbeitrag II, S.651 ff (656).-Eine Mittelstellung nimmt offenbar Kraus, a.a.O., S.19 ein.

Mangel an Subjektivgehalt gemein [1]. Der Unterschied besteht darin, daß die deutsche Mitgliedschaft in einem vereinten Europa weder rechtlich noch tatsächlich Bestandteil der Verfassungsgrundordnung ist. Sie kann darum noch nicht Wirksamkeitsvoraussetzung des staatlichen Handelns sein.

2. Indem sie den Blick auf einen künftigen Verfassungszustand richtet, ähnelt sie den Verfassungsbefehlen, insbesondere den in zunehmendem Maße in Verfassungen einkehrenden Gesetzgebungsaufträgen. Diese enthalten Anweisungen des Verfassungsgebers an die Legislative, in bestimmter Richtung tätig zu werden [2]. Unterschiede ergeben sich insoweit, als Gesetzgebungsaufträge vollziehbar sind, weil im wesentlichen nur abhängig vom Zeitplan des Gesetzgebers. Erfüllbar ist jedoch auch das Verfassungsziel der Einheit Europas, verstanden als enger Zusammenschluß der europäischen Staaten um den Preis der Einschränkung ihrer Hoheitsrechte. Für den Begriff der Staatszielbestimmung ergibt sich, daß sie Ausdruck des Willens der pouvoir constituant ist, einen künftigen Verfassungszustand zu erreichen, der nur in groben Umrissen vorgezeichnet wird. Die unmittelbare Vollziehbarkeit dieser Vorstellung ist wegen Ungewißheit ihrer endgültigen Gestalt und der Abhängigkeit von völkerrechtlichen und außenpolitischen Faktoren gehemmt. Dennoch ist das Verfassungsziel erfüllbar. Vom Begriff her bestehen somit

---

1) Vgl. die Ausführungen oben S. 46 f , die im Kern auch für die europäische Integration zutreffen.

2) So etwa Art. 6 Abs. 5 und das Anpassungsgebot des Art. 117 Abs. 1 GG; zum Begriff im einzelnen vgl. Anschütz, Kommentar zur WRV, S.514; Hamann, a.a.O., Art. 6, Erl.V; Maunz, Lehrbuch, S.85 f; Lerche, a.a.O. S.63 f, der in derartigen Sätzen ein an den Gesetzgeber gerichtetes Begehren sieht, das geschützte Gut gegen Drittstörungen stetig abzuschirmen.

keine Bedenken gegen die Annahme einer Rechtspflicht.

III. Das gesamteuropäische Annäherungsgebot

1. Trotz ihrer Einwände dagegen gelangt die erwähnte Lehre zu der Annahme einer Auslegungsregel und klangvollen Benennungen wie etwa Laferrière [1], der vom "Ausdruck des Geistes eines bestimmten Staates" spricht. Beide Annahmen erscheinen jedoch inkonsequent; denn Auslegungsrichtlinien setzen hinreichende Bestimmtheit voraus, und auch vom Geist eines Staates kann nur gesprochen werden, wenn er hinreichend gewiß ist.
Wer zu derartigen Folgerungen gelangt, muß angesichts der bewußten Entscheidung des Grundgesetzgebers für eine gesamteuropäische Konzeption auch zur Annahme einer entsprechenden Ermächtigung für Gesetzgebung und Regierung kommen.

2. Der noch zu bewältigende Zwischenraum zur Bejahung einer Rechtspflicht wird durch folgende Erwägung ausgefüllt: Im Unterschied zur Weimarer Regelung wollte das Grundgesetz ernst machen mit einer internationalistischen Tendenz. Dort fehlten Bestimmungen, die Art. 24 und 26 GG entsprachen [2]. Art. 4 WRV erfuhr durch Art. 25 GG eine Vertiefung und durch Art. 100 Abs. 2 GG auch formale Verfestigung. Entscheidend dafür war die Einsicht des Grundgesetzgebers, daß Deutschlands innere Ordnung durch die Stabilität eines "europäischen Zusammenhanges" [3] bedingt würde. Auch wollte man sich vom "Odium der An-

---

1) a.a.O.

2) Mit Recht stellt Apelt, Geschichte der WRV, S. 131, fest, daß die Worte des Vorspruchs der WRV: "... dem äußeren Frieden zu dienen ..." nicht mehr als eine gutgemeinte Verbeugung nach außen bedeuteten; vgl. auch Kraus, a.a.O., S.21

3) So Abendroth, a.a.O., S.4389 f

greifernation" [1] befreien. Es kann darum keinem Zweifel unterliegen, daß der europäische Gedanke der Präambel, präzisiert durch einige Bestimmungen des Textes, Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art.20 Abs. 3 GG ist. Damit gewinnt er verpflichtende Kraft für die zuständigen Verfassungsorgane. Das daraus folgende Gebot lautet dann, daß Gesetzgebung und Regierung zu Maßnahmen verpflichtet sind, die eine Annäherung an ein vereintes Europa, soweit politisch erreichbar [2], zum Gegenstand haben.

3. Dieses gesamteuropäische Annäherungsgebot [3] unterscheidet sich somit von dem statisch und existentiell geprägten grundsätzlichen Teil der Präambel. Die Funktion des programmatischen Bereichs ist zusammengefaßt ermächtigender, verpflichtender und interpretierender Natur.

IV. Schranken und Folgerungen

1. Dieser Handlungsermächtigung und -verpflichtung sind in der Präambel Schranken gesetzt: die gleichberechtigte Mitgliedschaft Deutschlands in einem künftigen Gesamteuropa sowie die Verpflichtung dieser Organisation auf Friedenssicherung. Darüber hinaus wird als

---

1) in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Art. 26, 2

2) Eine Pflichtverletzung wäre etwa dann nicht anzunehmen, wenn die Schaffung der politischen Einheit Europa in den beteiligten Staaten auf unüberwindbare Verfassungsschwierigkeiten stößt. Von aktueller Färbung ist diese Situation im Falle Frankreichs, dessen Verfassung vom Prinzip der nationalen Souveränität beherrscht wird (vgl. Präambel,Art. 3 und Art.4 der Verf. von 1958).

3) darf als prägnanter Anwendungsfall des Prinzips des "Näherkommens" verstanden werden, vgl. S. - vgl. ferner die Präambel des Protokolls zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages vom 23.10.1954: "In dem Wunsche, die Einheit Europas zu fördern und seiner fortschreitenden Integrierung Antrieb zu geben ...".

Schranke das von der Lehre zu Art.24 GG entwickelte Erfordernis der "strukturellen Kongruenz" [1] hinsichtlich der Mitgliedstaaten für den in der Präambel konzipierten Europagedanken gelten müssen. Auch dürfen zwischenstaatliche Bindungen nicht zu einer Umgehung der durch Art.79 Abs. 3 geschützten Grundsätze führen [2]. Hieraus folgt die zeitweise Ausklammerung der osteuropäischen Staaten.

2. Ungeachtet dieser Schranken bleibt den maßgeblichen Verfassungsorganen ein weiter Handlungsspielraum. Daher wird es im Einzelfall höchst schwierig sein zu entscheiden, ob eine Maßnahme durch die gesamteuropäische Direktive gedeckt ist. Menzel [3] versucht durch den Friedenssicherungszweck Maßstäbe zu gewinnen. Dieser bedinge, daß die Einordnung in ein System vermieden werden solle, das weniger der Friedenssicherung diene, als vielmehr Allianzcharakter trüge. Daß Thoma [4] diesen Versuch als "übereilte Lehre" bezeichnet, geschieht nicht ganz zu Unrecht. Denn ein Verteidigungsbündnis kann unter Umständen das wirksamste aller in Betracht kommenden Mittel der Friedenssicherung sein. Dennoch enthält die Lehre Menzels einen allgemeinen, für die besondere Fragestellung wertvollen Gedanken: die Limitierung des Mittels durch den Zweck [5].

---

1) Vgl. H. Kruse, in Festschr. für Herbert Kraus, S.112 ff (113); ferner v. Mangoldt-Klein, a.a.O., zu Art.24 II ff mit Nachweisen; übereinstimmend für die Präambel derselbe, a.a.O., S.43 und Abendroth, a.a.O., S.4389, 4391

2) Vgl. Scheuner in Wehrbeitrag II, S.94 ff (143); v.Mangoldt-Klein, a.a.O.; zuletzt Wengler, Völkerrecht II, S.1261 N.4

3) in BK zu Art. 24, II,4

4) Rechtsgutachten, in Wehrbeitrag II, S.155 ff

5) Anders, jedoch ohne Begründung: Thoma, a.a.O.; v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Art.24 IV c; Grewe, in AöR 78, S.243 ff (246), will aus der Wortstellung des Art.24 Abs. 2 GG folgern, daß die Friedenssicherung nur Motiv des Beitritts für den Bund sei, eine zu formale Argumentation, die auch für die Fassung der Präambel nicht paßt.

a) Dem Ruf des Grundgesetzgebers nach einem auf Friedenssicherung bedachten Gesamteuropa würden etwa aggressiv gefärbte Allianzen nicht gerecht werden, die entgegen Grewe [1] vom Begriff her nicht auszuschließen sind. Insoweit ist das weite Betätigungsfeld der Organe eingegrenzt - die freie Wahl der Mittel ist durch den Zweck korrigiert.

b) Desgleichen folgt - unabhängig von völkerrechtlichen Gesichtspunkten - aus dem Erfordernis der Gleichberechtigung ein Majorisierungsverbot der Glieder der künftigen Gesamtorganisation derart, daß ihre rechtliche Stellung nicht a priori verschiedenwertig sein darf.

c) Schließlich kann aus dem gesamteuropäischen Annäherungsgebot mit Sicherheit ein Verbot des Inhalts gefolgert werden, daß bisher geschaffene europäische Institutionen nicht zugunsten nationalstaatlicher Interessen abgetragen werden dürfen.

Der breite Raum für gesamteuropäische Maßnahmen nötigt naturgemäß im Hinblick auf Folgerungen zu größter Behutsamkeit. Hierin liegt zweifellos die Schwäche der europäischen Direktive. Dennoch darf sie im Rahmen des ihr Möglichen und vorbehaltlich der angedeuteten Schranken Verbindlichkeit beanspruchen.

V. Die Variabilität der europäischen Staatszielbestimmung

1. Geht man von der Erfüllbarkeit des gesamteuropäischen Auftrages aus, so stellt sich die Frage, welche Folgerungen sich nach Erreichung dieses Ziels für den programmatischen Teil der Präambel ergeben. Untersucht wird also der hypothetische Fall einer rechtlichen und tatsächlichen Auffüllung dieses Verfassungsziels dergestalt, daß Deutschland gleichberechtigtes Mitglied einer gesamteuropäischen Ordnung ist.

---

1) a.a.O.

Eine Staatszielbestimmung liegt dann wegen Zweckerreichung nicht mehr vor. Die unterstellte Veränderung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht könnte entweder ein Obsoletwerden des seiner programmatischen Natur entkleideten Satzes oder aber eine Wandlung zum Grundsatz verbunden mit einem entsprechenden Funktionswechsel nach sich ziehen.
Bachof [1] plädiert für das selbsttätige Obsoletwerden einer Norm bei Wegfall der tatsächlichen Voraussetzungen, die den Gesetzgeber zu ihrem Erlaß bestimmt haben. Unsere Frage meint jedoch umgekehrt den Fall, ob das Hervortreten rechtlicher und tatsächlicher Umstände zu einer substantiellen Umwandlung der Zielbestimmung in einen Grundsatz des hier verstandenen Sinnes führt. Das Bundesverfassungsgericht [2] bejaht die Möglichkeit des Funktionswechsels eines Programmsatzes in einen "aktuellen" Rechtssatz, wenn der Gesetzgeber entgegen dem entsprechenden Verfassungsauftrag untätig bleibt. Diese Problematik stellt sich im Hinblick auf den untersuchten programmatischen Teil der Präambel nicht, wenn man seine Bindungswirkung, wie geschehen, von vornherein bejaht. Für die besondere Fragestellung der Zweckerreichung eines Verfassungszieles kann aus den Erwägungen des Gerichts daher kaum Nutzen gezogen werden.

2. Die allgemeine Fassung der Präambel stände einer substantiellen Veränderung nicht nur nicht zuwider, sondern kommt ihr entgegen. Man wird hierin weniger mangelnde Formulierungskunst als die Absicht des Verfassungsgebers erblicken können, wirklichkeitsoffene, rechtliche und tatsächliche Veränderungen vorwegnehmende Tatbestände "für die kommende Zeit zur Norm der staat-

---

1) in Verfassungswidrige Verfassungsnormen? S.40

2) Beschl. v. 23.10.1958, E 8, S.216;
Beschl. v. 20. 2.1957, E 6, S.265 f;
u. v. 18.12.1953, E 3, S.225 ff

lichen Entwicklung zu erheben" [1]. Mittels dieser von der Verfassung "einkalkulierten Spontaneitäten" [2] läuft die Entwicklung insoweit innerhalb der vom Verfassungsgeber gewollten Bahnen. Somit kann nicht von einem "Einbruch des politischen Raisonnements" [3], sondern von einer vorbereiteten Rezeption rechtlicher und existentieller Entwicklungen in den Verfassungsraum gesprochen werden [4]. Daher können auch keine Bedenken gegen eine Unterspülung des Verfassungsrechts durch tatsächliche Elemente bestehen. Dem Vordringen der Wirklichkeit ist zwar dort eine Grenze zu setzen, wo Struktur, Institution und Form der Verfassung berührt werden [5], nicht aber in Fällen wie dem vorliegenden, in dem eine tatsächliche Wandlung dem erklärten Willen des Grundgesetzgebers entspricht. Der selbsttätigen Variation des europäischen Verfassungsziels in einem entsprechenden Grundsatz kann daher zugestimmt werden. Ergebnis dieser Entwicklung vom "Postulat zum Prinzip" [6] wäre also der Grundsatz einer gleichberechtigten Mitgliedschaft Deutschlands. Als rechtlicher und tatsächlicher Bestandteil der Verfassungsordnung läge er fortan der staatlichen Tätigkeit als Wirksamkeitsvoraussetzung zugrunde. Staatszielbestimmungen der hier beschriebenen Art tragen somit einen potentiellen Funktionswechsel zum Bestandteil des grundsätzlichen Teils der Präambel in sich.

---

1) So Scheuner, in Recht - Staat - Wirtschaft, III.Bd., S.135; vgl. auch bereits v.Jagermann, Deutsche Reichsverfassung, S.29, der von "normierten Zielen der Reichstätigkeit spricht, und Wittmayer, a.a.O., S.40 f.

2) Smend, in Staatsrechtliche Abhandlungen, S.241

3) Kägi, Grundordnung, S.82

4) Ob sich darin allgemein eine Abwendung vom Normativen zugunsten einer Hinwendung zum Politischen, wenn auch in Form eines "systematisierten Willens" oder "planenden Wollens" ausdrückt, wie Leisner, Grundrechte und Privatrechte, S.76, meint, ist eine andere Fragestellung.

5) So Forsthoff, in VVDStL Heft 12, S.9; auch bereits C.Schmitt, Verfassungslehre, S.20 ff, der in seiner Terminologie die "Verfassung" für unantastbar hält.

6) Esser, a.a.O., S.70

VI. Das Verhältnis des europäischen Verfassungszieles zur gesamtdeutschen Konzeption des Vorspruchs

In heutiger Sicht verdient der europäische Gedanke der Präambel aktuelles Interesse, wenn nach seinem Verhältnis zur gleichfalls im Vorspruch angesprochenen Einheit Deutschlands gefragt wird. Der rechtliche und politische Zündstoff dieser Fragestellung trat bei dem umkämpften Projekt des Beitritts der Bundesrepublik zum EVG-Vertrag ans Licht. Befürworter und Gegner des Beitritts beriefen sich jeweils auf den europäischen und gesamtdeutschen Gehalt der Präambel. Bei den in der Folgezeit eingegangenen westeuropäischen Bindungen der Bundesrepublik verblaßte diese Frontstellung mehr und mehr. So konzentrierte sich die Erörterung bei dem deutsch-französischen Vertrag vom 22. Januar 1963 im wesentlichen auf die Frage, ob sich das Vertragswerk mit den atlantischen und europäischen Pflichten Westdeutschlands vereinbaren lasse [1].

1. Im Rechtssinn stellt sich die Frage nach dem Verhältnis jedoch nach wie vor. In der Literatur werden die drei möglichen Ansichten vertreten.
Der größere Teil nimmt ohne nähere Begründung Gleichrangigkeit zwischen gesamtdeutschen und europäischen Pflichten an [2]. Vereinzelt wird dagegen auch der Vorrang der einen vor der anderen verfochten [3].

Für die überragende Kraft der Einheit Deutschlands wird die rechtliche und räumliche Unbestimmtheit des Begriffs Europa, die Abhängigkeit dieses Zieles von völker-

---

1) Vgl. den Niederschlag dessen in der Präambel des Zustimmungsgesetzes vom 15.6.1963 (BGBl. II, S.705)

2) So Abendroth, a.a.O., S.4390; Klein in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.43; Scheuer, a.a.O., S.107; Grewe, in Wehrbeitrag II, S.720; Hettlage-v.d.Heydte, a.a.O., S.670 N.1; Standpunkt der Bundesregierung, in Wehrbeitrag II, S.687

3) Für Vorrangigkeit der Einheit Deutschlands: Standpunkt der SPD, in Wehrbeitrag II, S.687 - für Vorrangigkeit Europas: Stellungnahme der Landesregierung von Rheinland-Pfalz in Wehrbeitrag II, S.656

rechtlichen Vorgängen und schließlich geltend gemacht, Deutschlands Einheit hinge nach der Fassung der Präambel nicht von der vorherigen Integration Europas ab.
Daß die beiden zunächst angeführten Gründe ein gesamteuropäisches Annäherungsgebot - also auch seinen potentiellen Vorrang - nicht ausschließen, wurde bereits dargetan [1]. Auch wäre die Unabhängigkeit der Einheit Deutschlands von der europäischen Integration nicht geeignet, die Vorrangigkeit jener zu erweisen. Zugunsten eines europäischen Übergewichts wird auf Art. 24 GG, insbesondere dessen Absatz 2 verwiesen. Auch gegen diese Argumentation bestehen Bedenken. Zwar kann aus Präambel und Artikel 24 GG eine Ermächtigung und Verpflichtung zugunsten Paneuropas abgelesen werden, nicht aber ein Überhang zu Ungunsten Gesamtdeutschlands.

2. Die Lösung des Konkurrenzproblems kann nur vom Gehalt der beiden Aussagen her gewonnen werden. Die Einheit Deutschlands ist rechtlicher und zum Teil auch tatsächlicher Bestandteil der Verfassungsgrundordnung. Sie liegt der weiteren Tätigkeit der staatlichen Organe als Wirksamkeitsvoraussetzung zugrunde. Das bedeutet für ihr Verhältnis zum europäischen Verfassungsziel, daß auch Maßnahmen zu seiner Erreichung den gesamtdeutschen Boden nicht verlassen dürfen. Der europäische Gedanke entbehrt, wenngleich verbindliches Verfassungsziel, dieser Basisfunktion. Aus der funktionellen Höherwertigkeit der Einheit Deutschlands folgt, daß sie Schranke und Vorbehalt für Entscheidungen der zuständigen Organe in Richtung auf Gesamteuropa ist - nicht umgekehrt. Es erscheint daher im Rechtssinn verfehlt, von einer Gleichberechtigung "beider Gedanken" [2], "Aufgaben" [3] oder gar dem Vorrang des euro-

---

1) Vgl. oben S. 61 f
2) Klein, in v.Mangoldt-Klein, a.a.O.
3) Abendroth, a.a.O., der allerdings wenig später von einer "inneren Berechtigung" der sprachlichen Voranstellung Deutschlands in der Präambel spricht.- Einer Verkennung des Wortlauts fällt die Landesregierung von Rheinland-Pfalz, a.a.O., zum Opfer, wenn sie das deutsche Anliegen der Präambel nur in Satz 3 des Vorspruchs zur Kenntnis nimmt.

päischen Anliegens der Präambel zu sprechen.

3. In praxi wird es jedoch nicht leicht zu entscheiden sein, wann eine Maßnahme außerhalb der gesamtdeutschen Grundlage steht. Zwar kann vom Begriff her ein Konfliktsfall zwischen dem gesamtdeutschen Ziel und Deutschlands Einheit kaum gedacht werden, denn Europa kann, wie Abendroth [1] ausführt, nur vereint sein, wenn auch seine Glieder vereint sind. Da sich europäische Realisierungsmöglichkeiten vorerst jedoch nur in Richtung auf Westeuropa abzeichnen, führt diese Erwägung in der konkreten Situation nicht weiter. Im Lichte dieser Entwicklung gesehen, wäre eine Frontstellung wohl möglich.

In aller Regel werden jedoch westeuropäische Arrangements der Bundesrepublik der ergänzungsbedürftigen deutschen Einheit nicht entgegenstehen; jedenfalls dann nicht, wenn sie gesamtdeutsche Vorbehalte enthalten, die einer künftigen gesamtdeutschen Regierung die Lösung oder Modifizierung einräumen [2].
Westeuropäische Bindungen jedoch, die ohne derartigen Vorbehalt ihrem Gesamtinhalt nach eine endgültige Separierung Westdeutschlands von Mittel- und Ostdeutschland erstreben, wären rechtlich zu beanstanden.

---

1) a.a.O., S. 4391/92

2) Vgl. Art. 10 des Bonner Vertrages vom 26.5.1952, der vorsieht, daß die Vertragsparteien im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands den Vertrag in gegenseitigem Einvernehmen ändern werden, soweit erforderlich und ratsam; siehe auch die Präambel des Gesetzes zum deutsch-französischen Vertrage vom 15.6.1963: "die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts für das deutsche Volk und die Wiederherstellung der deutschen Einheit" (BGBl. II, S.705).

E. Der ethisch-religiöse Teil

Nach dem Versuch einer Qualifizierung des grundsätzlichen, des historischen und des programmatischen, verlangt schließlich der inhaltlich als ethisch-religiöser Teil typisierte Bereich nach Bewertung. Er umfaßt die einleitenden Worte der Präambel des Grundgesetzes, die Kundgabe, daß das deutsche Volk dieses Grundgesetz "im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen" beschlossen habe.

Die Frage nach dem Wert solcher Bekundungen wird in der Literatur verschieden beantwortet. Für ihre These,daß derartige Feststellungen auch für die staatlichen Organe verpflichtend seien, berufen sich Süsterhenn-Schäfer [1], Trautmann [2], Schuschnigg [3] und wohl auch You [4] auf den Wortlaut. Mit der Anrufung Gottes würde zum Ausdruck gebracht, "daß der Verfassungsgeber sich nicht als Träger einer absoluten Volkssouveränität betrachte, sondern die Pflicht zur Unterwerfung unter Gottes Gebot auch für den staatlichen Bereich bejaht" [5]. Schuschnigg [6] führt beispielshalber als Gebot an, "daß Staat und staatliche Ordnung immer dem Gemeinwohl und nie den Privatinteressen einzelner zu dienen haben".
Weniger absolut verfährt die Ansicht, welche hierin Auslegungsrichtlinien erblicken will [7]. Nicht soll das je-

---

1) a.a.O., Vorspruch S.62

2) a.a.O., S.33

3) Die Verfassung des Bundesstaates Österreich, S.32

4) a.a.O., S.11, wenngleich er diese Konsequenzen nicht ausdrücklich zieht.

5) Süsterhenn-Schäfer, a.a.O.

6) a.a.O.

7) Merkl, a.a.O., S.15; Bayer.VerfGH, Beschl. v. 24.10. 1956, in DöV 1956, S.762; ob eine frühere Entscheidung (dieses Gerichts-Beschl. vom 8.1.1948, in VerfGH E 2, S.45) auch bezüglich der Anrufung Gottes die Staatsgewalt beschränkt wissen will, kommt nicht zum Ausdruck.

doch nach Merkl [1] bedeuten, daß "die mangelnde Konkordanz irgendwelcher Rechts- und Staatsakte mit christlichen Ideen und Forderungen als Rechtsgrund ihrer Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit gelten könnte." - Gründe werden nicht vorgetragen.

Eine dritte Meinung schließlich äußert sich im Hinblick auf das deistische Bekenntnis [2] negativ. Besonders Apelt [3] führt eine Reihe von Gründen an: Das Verlangen nach einer ethischen Schranke für die Staatstätigkeit sei weder erfüllbar noch vollziehbar. Die Aufnahme von Moralgeboten in die Verfassungsurkunde ändere nichts an ihrer ethischen Natur. Nach Hamann [4] enthält die Anrufung Gottes keine Charakterisierung der Bundesrepublik als einen christlichen Staat. Erwägungen und Ergebnis dieser Auffassung ist der Vorzug zu geben.

1. Die zunächst erwähnte Ansicht stützt sich zu Unrecht auf den Wortlaut der Präambel. Er besagt, daß sich der Grundgesetzgeber bei der Schöpfung der Verfassung seiner Verantwortung vor Gott und dem Menschen bewußt gewesen sei. Das bedeutet, daß er seine Legitimation zur Verfassungsgebung nicht nur aus dem Volkswillen, sondern auch aus sittlichen Maximen genommen hat. Eine Verpflichtung der durch die Verfassung konstituierten Organe enthält die Bekundung ihrer Fassung nach zweifelsfrei nicht. Denn die sittliche Motivierung des Aktes der Verfassungsgebung besagt nichts über die Maßstäbe seines Produktes.

2. Auch aus ihrer Placierung in die Verfassungsurkunde folgt nicht, daß sie rechtliche Schranke für die staatliche Tätigkeit ist. Sittliche Motivierun-

---

1) a.a.O.

2) Vgl. Apelt, in NJW 1949, S.481; v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.42; Hamann, a.a.O., Präambel C 1.

3) a.a.O.

4) a.a.O.

gen der pouvoir constituant sind weder mit Grundrechten noch anderen Verknüpfungen [1] staatlicher Bereiche und überstaatlicher Sphären identisch. Grundrechtliche Verbürgungen gebieten dem Staat und anderen sozialen Gewalten die Wahrung individueller Räume. Den betrachteten Motivierungen fehlt es an dieser spezifischen Verknüpfung staatlicher und sittlicher Bereiche; denn sie weisen nicht jene durch Individuen getragenen Befehle auf. Sie besagen einmal nicht, daß eine bestimmte Person oder Personenmehrheit sich auf bestimmte Weise verhalten müßten, enthalten auch keine Ausgrenzung zugunsten des einzelnen, sondern beschränken sich auf die Hervorkehrung ethisch-religiöser Wertbegriffe.

Sie enthalten daher auch keine Grundsätze, die das organisatorische und strukturelle Bild einer staatlichen Einheit abspiegeln. Deren Wesenszüge sind Bestandteile der staatlichen Verfassungsordnung, während die Anrufung Gottes und des Menschen dem metaphysischen Bereich angehört. Auch Süsterhenn-Schäfer [2] räumen diese Herkunft ein, folgern daraus jedoch ohne weiteres auch rechtliche Verbindlichkeit. Aus welchem Grund sie aber dem Staat geben, was nicht des Staates ist, bleibt offen. Dagegen spricht ferner die dem einzelnen durch Art.3 Abs.3 GG und Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zugesicherte Freiheit auch zu irrelegiösen oder gar religionsfeindlichen Weltanschauungen. Hierdurch wird mittelbar aus dem staatlichen Bereich "die Pflicht zur Unterwerfung unter Gottes Gebot" ausgegrenzt. Es ist daher

---

1) z.B. Art.1 der Bremer Verfassung: "Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit gebunden." - Es trifft daher nicht einschränkungslos zu, wie Apelt, a.a.O., S.481 meint, daß sich ethische Gebote juristischer Formulierung entzögen; vgl. etwa auch Art. 1 GG.

2) a.a.O.

Hamann [1] recht zu geben, der im Hinblick auf die Präambel die Charakterisierung der Bundesrepublik als eines christlichen Staates verneint. Die einleitende Kundgabe des Vorspruchs, für sich allein betrachtet - und Anhaltspunkte für einen Zusammenhang mit Äußerungen staatlichen Willens bestehen nicht -, kann nur als Bedürfnis des Staates nach ethischer Legitimierung seiner Existenz aufgefaßt werden.

3. a) Eine andere Betrachtungsweise nötigt auch nicht die Tatsache ihrer Aufnahme in die Verfassungsurkunde auf. Es wurde schon an anderer Stelle dargelegt, daß allein die Einbeziehung in die Verfassung nicht als Argument für die rechtliche Relevanz der betreffenden Formulierung angesehen werden kann. Die Aufnahme ist nur formaler Natur und läßt einen Schluß auf den Wert des Satzes nicht zu. Entscheidend bleibt allein sein Gehalt.[2] "Moralgebote bleiben" - wie Apelt [3] mit Recht bemerkt - "ethische Forderung und werden auch nicht dadurch geltendes Recht, daß man sie in die Verfassung aufnimmt" - wenngleich sie die Überzeugung des Verfassungsgebers von seiner sittlichen Bindung an außerrechtliche Werte ausdrücken.

b) Aber selbst wenn man von einer auch materialen Transformation der deistischen Kundgabe in ein juristisches Gebot ausgehen wollte, könnte es rechtliche Verbindlichkeit kaum erlangen. Auch wenn man die unmittelbare Vollziehbarkeit nicht als Kriterium ansehen will, muß ein rechtliches Gebot doch erfüllbar sein. Es besteht nun aber keine Klarheit über den unterstellten göttlichen Autoritätsanspruch. Versuche, sich dem zu nähern, würden die Staatsrechtslehre notwendig in den Nebel konfessioneller Dispute ziehen, ohne ihr ausreichende Maßstäbe zu

---

1) a.a.O.
2) Vgl. oben S. 14
3) a.a.O.

verleihen. So ist es etwa zweifelhaft, ob man Schuschniggs Folgerung [1], daß der Staat dem Gemeinwohl, nicht aber Privatinteressen zu dienen verpflichtet sei, als Ableitung aus dem göttlichen Autoritätswillen betrachten darf. Hamann [2] z.B. weist demgegenüber auf die Unvereinbarkeit der These vom "christlichen Staat" mit der evangelischen Auffassung hin.
Bedenken bestehen auch, mit Giacometti [3] eine Verwirklichung der "religiösen Idee" in Verfassungsbestimmungen zu sehen, welche die katholische Religion zur Staatsreligion erklären. Derartige "Folgerungen" entziehen sich jedenfalls juristischer Nachprüfbarkeit und damit einer linearen Fixierung entsprechender Gebote.

Mangels sicherer Maßstäbe kann daher auch der anfangs erwähnten Ansicht, die zwar eine kassatorische Wirkung christlicher Forderungen verneint, ihnen aber interpretierende Funktion beilegen will, nicht zugestimmt werden; denn hinreichende Bestimmtheit und Erfüllbarkeit ist Voraussetzung auch für die Annahme von Auslegungsregeln.

Das Fehlen hinreichender Sinngewißheit, der Wortlaut, die mangelnde Verknüpfung mit dem staatlichen Bereich und der Gehalt des ethisch-religiösen Teils der Präambel sprechen gegen die Annahme einer rechtlichen Bindung für die staatlichen Organe. Er genügt stattdessen dem Verlangen des Verfassungsgebers nach ethischer Legitimierung seiner Entscheidungen.

---

1) a.a.O.
2) a.a.O.
3) a.a.O., S.41

Der Gehalt der Präambel läßt sich zusammenfassend somit unter vier nach Wesen und Funktion verschiedene Bereiche ordnen:

1. den grundsätzlichen Teil,
   der allgemein gefaßte Aussagen über Struktur und Charakter der Bundesrepublik macht. Er enthält Wirksamkeitsvoraussetzungen für die Tätigkeit der staatlichen Organe und ist mittelbare Rechtsquelle.

2. den historischen Teil,
   der historische Notizen im engeren (a) und im weiteren Sinn (b) enthält.

   Zu a):
   Hierbei handelt es sich lediglich um geschichtliche Rückblicke ohne rechtliche Bedeutung.

   Zu b):
   Darunter sind die in Form eines Entstehungsberichtes oder sonst historisch umkleideten Grundsätze zu verstehen, die nach Wesen und Funktion dem grundsätzlichen Teil angehören.

3. den programmatischen Teil,
   dessen wirklichkeitsoffener, weiter Tatbestand in gewissen Grenzen ermächtigender, verpflichtender und interpretierender Natur ist.

4. den religiös und ethisch fundierten Teil,
   der den Wunsch des Verfassungsgebers nach außerrechtlicher Legitimierung seiner Entscheidung offenbart, ohne rechtlich relevant zu sein.

F. Präambel und Verfassungstext als Bestandteile der Gesamtverfassung

Mit dieser Auffächerung von Wesen und Funktion der Präambel ist auch das Entscheidende über ihre Verbindlichkeit gesagt. Es ist die Erkenntnis, daß eine einheitliche Antwort darauf nicht gegeben werden kann. Vielmehr richtet sich die Art rechtlicher Relevanz nach den jeweils für sich zu betrachtenden Teilinhalten des Vorspruchs. Seine Skala enthält sowohl nur dekorative als auch rechtlich erhebliche Bestandteile, die ihrerseits wiederum graduiert sind. Diese Erscheinung darf nicht unbeachtet bleiben, wenn die Verfassung als Ganzes, d.h. unter Einschluß der Präambel, betrachtet wird.

I. Die materiale Einheit von Vorspruch und Text

Daß in formaler Hinsicht von einer Einheit des Textes mit dem Vorspruch geredet werden kann, wurde schon am Anfang der Arbeit bemerkt. Diese Einheit ist jedoch nicht nur formaler Natur. Denn auch die Präambel ist Ausdruck der Entscheidung des Verfassungsgebers, auch die Präambel enthält materiell Verfassungsbestimmungen zum Teil höchstrangiger Art. Diese materiale Einheit wird auch vom Inhalt her unterstrichen. Der Text des Grundgesetzes enthält inhaltliche Übereinstimmungen und Verlängerungen der Präambel. So finden sich etwa der grundsätzliche Teil des Vorspruchs in Art.20 Abs. 1 GG wieder [1], während Art. 24 ff GG die internationalistische Grundstimmung der Präambel präzisieren. Welche Folgerungen sind nun daraus zu ziehen, daß Vorspruch und Text

---

1) Diese Erscheinung prägt auch das Bild anderer Verfassungen, vgl. etwa Präambel und Art. 1 WRV; Präambel und Art. 2 der Bayer.Verf.; Präambel und Art. 23 Abs. 1 der Verfassung von Baden-Württemberg; Präambel und Art.3 Abs.1 und Art. 4 der französischen Verfassung von 1958; Präambel und Art. 1 und Art.2 der österreichischen Verfassung von 1934.

Bestandteile einer einheitlichen Gesamtverfassung sind?

II. Folgerungen

1. Vorsicht ist geboten, von dieser Einheit auf dieselbe Funktion ihrer Bestandteile zu schließen. Der Verfassungstext kann angesichts des mehrgliedrigen und nuancenreichen Gehalts des Vorspruchs zu dessen Funktionsbestimmung in der Regel nur ergänzend, kaum aber je konstitutiv herangezogen werden. So wurde auch in vorigem versucht nachzuweisen, daß gegenseitige ausdrückliche Bezugnahmen in Verbindung mit der formalen Zusammengehörigkeit von Text und Vorspruch wohl einer Vermutung Nahrung geben, daß die Präambel in irgendeiner Form rechtlich belangvoll und ferner eine selbständige Qualifizierung formal abzusichern geeignet wäre. Ein Schluß auf die spezifische Gesamtgestalt läßt sich daraus jedoch ebensowenig ziehen wie aus inhaltlichen Parallelen und Präzisierungen [1].

2. Folgerungen ergeben sich jedoch in Hinsicht auf eine gegenseitige Klärung und Verfestigung. Hierbei ist im wesentlichen auf die Regeln der Verfassungsinterpretation zurückzugreifen [2]. Es ist insbesondere der Satz, daß Verfassungsbestimmungen nicht isoliert, sondern nur im Rahmen der Gesamtverfassung zu betrachten sind [3], der auf Präambeln auszudehnen ist. Das Verständnis der Präambel als eines Teils des Ganzen entspricht

---

1) Die Erkenntnis von der funktionellen Verschiedenheit von Vorspruch und Text wird zum Teil in der Völkerrechtsdoktrin hervorgehoben, vgl. Fitzmaurice, in British Year Book, 1957 XXXIII, S.229; You, a.a.O., S.16 ff.

2) Ein näheres Eingehen auf Fragen der Verfassungsinterpretation liegt außerhalb der natürlichen Grenzen der Arbeit. Es sei daher nur auf das grundlegende Gutachten Scheuners, Die Auslegung verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze, und die dort angegebenen Quellen verwiesen.

3) Vgl. z.B. BVerfG, U.v.23.10.1951, in DVBl.1952, S.16; Scheuner, a.a.O.; Maunz, Lehrbuch, S.53 - Die Präambel wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich erwähnt von You, a.a.O., S.13 u. Klein, in v.Mangoldt-Klein, a.a.O., S.47

einer im Völkerrecht zu internationalen Verträgen entwickelten Lehre [1], die in mehreren Entscheidungen vom Ständigen Internationalen Gerichtshof praktiziert wurde und auch heute vom Internationalen Gerichtshof [2] vertreten wird.

So gelten, wie bereits gesehen [3], Schranke und Zweck der europäischen Konzeption in der Präambel auch für die detailliertere Regelung in Art. 24 GG. You [4] sieht die Aufgabe des verbindlichen Teils der Präambel darin, Zweifelsfragen des Kontextes zu klären. Allerdings schränkt er seine Ansicht ohne Angabe von Gründen bald darauf wieder ein, wenn er erklärt, die Auslegungsfunktion der Präambel versage bei zweideutigen Vorschriften des Textes. Daß die interpretierende Funktion der Präambel gerade in diesen Fällen besondere Bedeutung gewinnt, erkennt dagegen Dupuis [5].

Umgekehrt räumt etwa Art. 146 GG Zweifel bezüglich des Begriffs der "Übergangszeit" im Vorspruch aus. Mit Recht erklärt Klein [6], daß es die Grundsätze der systematischen Auslegung geböten, den Endtermin nicht etwa mit der Beendigung der Besetzung Deutschlands zusammenfallen zu lassen, sondern ihn im Einklang mit Art.146 GG zu verstehen.

3. Sind Übereinstimmungen die Regel, so kennt das Grundgesetz doch einen Fall, der auf den ersten Blick an eine inhaltliche Divergenz zwischen Vorspruch und Text denken läßt. Die Präambel zählt elf westdeutsche Länder ohne Berlin auf, das jedoch in Art. 23 S.1 GG ne-

---

1) Vgl. L.Ehrlich, in Recueil des cours,1928, IV, S.103; Dupuis, in Recueil des cours,S.80; You, a.a.O.,S.16 ff; Fitzmaurice, a.a.O., S.227 f.

2) Nachweise bei Ehrlich,a.a.O., S.103 f; Fitzmaurice, a.a.O., S.227 f und Dischler, in Wörterbuch des Völkerrechts, II.Bd., S.791

3) Vgl. oben S.65 ff

4) a.a.O., S.14 und 16

5) a.a.O. und wohl auch Fitzmaurice,a.a.O., S.229

6) a.a.O., S.47

ben den Ländern, in denen das Grundgesetz gilt, genannt wird. Diese Frage, die sich insbesondere auch bei der Auslegung des "ganzen Bundesgebietes" in Art. 11 Abs.1 GG stellt, wird in der Literatur unterschiedlich behandelt. Giese [1], von der Heydte [2] und Klein [3] bemerken, Art. 23 S.1 befasse sich nicht lediglich mit dem räumlichen Geltungsbereich des Grundgesetzes, sondern stecke zugleich das Bundesgebiet in seinen Außengrenzen ab. Dagegen vertreten Wernicke [4], Dennewitz [5] und Karl-Heinz Klein [6] die Ansicht, Art. 23 S.1 GG gebe nur eine Bestimmung für den Geltungsbereich des Grundgesetzes ab; was dagegen zum Bundesgebiet gehöre, sei aus der Präambel zu entnehmen.

Ein Widerspruch läge tatsächlich nur dann vor, wenn die Aufzählung der Länder in der Präambel auch als Aussage über den Geltungsbereich und (oder) das Bundesgebiet aufzufassen wäre.

Wortlaut und Fassung des Vorspruchs geben dafür jedoch keinen Anlaß. Der fragliche Passus besagt, daß das Grundgesetz in elf westdeutschen Ländern beschlossen worden ist. Sein Geltungsbereich wird damit nicht abgesteckt. Eine solche Regelung erschiene auch angesichts des einschlägigen Art.23 Satz 1 GG an jener Stelle unwahrscheinlich. Höchst fraglich mutet es auch an, mit der zweiten Ansicht aus dem Vorspruch Verbindliches über Grenzen und Gestalt des Bundesgebietes zu entnehmen. Neben einem Hinweis auf die gliedstaatliche Strukturierung enthält die

---

1) Kommentar zum GG, Art. 23, II,1

2) in Die Friedenswarte, Bd.50, S.333

3) a.a.O., zu Art. 23, III,1

4) in BK zu Art. 11, II, 1 h

5) in BK zu Art. 23, II, 1

6) Die Übertragung von Hoheitsrechten, S.26 - Dürig, in Die Grundrechte, II.Bd., S.507 ff (516), hält sowohl Präambel wie Art. 23 GG für bedeutungslos hinsichtlich der Auslegung des Art. 11 Abs. 1 GG.

umstrittene Stelle der Präambel einen Entstehungsbericht. Darin eine verbindliche Äußerung über die Grenzen und Aufteilung des Bundesgebietes sehen zu wollen, muß als nicht gerechtfertigte Überdehnung des Willens der pouvoir constituant gesehen werden - insbesondere angesichts der in Fluß befindlichen Entstehungssituation des Grundgesetzes und der Erwartung eines über Grenzfragen endgültig befindenden Friedensvertrages [1]. Anderenfalls kollidierte der Wortlaut der Präambel mit der Tatsache, daß das Saarland inzwischen unstreitig Teil des Bundesgebietes und ferner dessen teilweise Neugliederung vorgenommen wurde.
Enthält die Präambel somit keine endgültig-verbindlichen Aussagen über Geltungsbereich und Gestalt des Bundesgebietes, so entfällt die Möglichkeit eines Widerspruchs mit Art. 23 Satz 1 GG. Ihre Heranziehung bei der Auslegung des Begriffs des "ganzen Bundesgebietes" in Art.11 Abs.1 GG ist daher nicht zu empfehlen.

4. Die allgemeine Frage nach der Lösung eines echten Konfliktes zwischen Präambel und Verfassungstext kann nur vom Gehalt des Vorspruchs her entschieden werden. Auszuscheiden hat dabei naturgemäß der unverbindliche Teil der Präambel.
Wenn eine Bemerkung Kleins [2] zum Verhältnis der Präambel zu Art.23 GG dahin aufgefaßt werden muß, daß im Kollisionsfalle der Text dem Vorspruch vorzugehen hat, eine Ansicht, die mit Einschränkungen auch Fitzmaurice [3] ver-

---

1) In diesem Sinne auch Ule, in NJW 1963, S.1436 ff

2) in v. Mangoldt-Klein, a.a.O., zu Art. 23, III,1

3) a.a.O., S.229; nach seiner Ansicht ist ein Unterschied dann zu machen, wenn die Formulierung der Präambel klar, die des Textes dagegen mehrdeutig und dunkel ist. Dabei wird übersehen, daß das Konkurrenzproblem nicht nur von der Fassung, sondern auch vom Gehalt der zu vergleichenden Aussage her zu lösen ist.

tritt, so kann dem nicht gefolgt werden. Sie liegt zwar in der Konsequenz seiner Ansicht von der fehlenden Rechtsverbindlichkeit des Vorspruchs, muß aber angesichts der rechtlich relevanten Bestandteile der Präambel in dieser Allgemeinheit abgelehnt werden. Auch der Vorschlag Yous[1], das Konkurrenzproblem nach dem Gedanken zu lösen, daß die spezielle Regelung des Textes der allgemeinen Regelung der Präambel vorgeht, erscheint zu generalisierend. Sie übersieht besonders die Funktion des grundsätzlichen Teils der Präambel, die einer "einfachen" Verfassungsbestimmung an Gewicht generell überlegen ist. Entsprechendes ist Bachof [2] entgegenzuhalten, der das "Regel-Ausnahmeverhältnis" im Konflikt zwischen höher- und minderwertigem Verfassungsrecht in Vorschlag bringt. Wenn ein solcher Widerspruch auch nicht die Verfassungswidrigkeit der niederrangigen Verfassungsnorm zur Folge haben muß, so darf ihr andererseits mangels einer wertmäßig einheitlichen Ebene nicht ohne weiteres der Vorrang vor der Verfassungsgrundordnung eingeräumt werden. Zwar werden in der Lehre neuerdings Bedenken gegen Wertstufungen in der Höhe des Verfassungsrechts überhaupt angemeldet [3]. Sie weiterzuverfolgen, würde jedoch hier zu weit führen. Unter dem Eindruck der traditionellen Doktrin [4] wird sich die Lösung derartiger Antinomien an dieser Stufenfolge orientieren müssen, was sich angesichts der von der Verfassung selbst z.T. vorgenommenen Rangordnung (z.B. Art.79 Abs.3 GG; Bundesrecht bricht Landesrecht; Vorrang des Verfassungsgesetzes) rechtfertigen ließe. Daraus ist zu

---

1) a.a.O., S.16

2) Verfassungswidrige Verfassungsnorm? , S.38 f

3) Vgl. Bachof, a.a.O.; Forsthoff in Festschrift für Carl Schmitt, S.35 ff (38, 41)

4) insbes. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S.136; auch C. Schmitt, Verfassungslehre, S.20 ff

folgern, daß kein Satz der Verfassung grundsatzwidrig interpretiert werden darf [1].
Etwas anderes wird nur dann zu gelten haben, wenn, wie Dupuis [2] bemerkt, der Gesamtinhalt der Verfassung ergibt, daß der Verfassungsgeber eine Ausnahme von dem grundsätzlichen Bereich setzen wollte. Den Vorschlag Yous wird man für den programmatischen Teil der Präambel aufgreifen können, der sich bereits an die pouvoir constitué wendet. Hier ist in der Tat in Zweifelsfällen den Konkretisierungen des Verfassungstextes der Vorzug zu geben.

III. Prozessuale Auswirkungen

Die Erkenntnis von rechtsverbindlichen Teilgehalten der Präambel, die im Lichte der Gesamtverfassung zu sehen sind, hat auch prozessuale Folgen. In der Lehre wird diesen notwendigen Folgerungen ersichtlich keine ausdrückliche Beachtung geschenkt. Der Begriff des "Grundgesetzes" etwa in Art. 93 Abs.1 GG wird zum Beispiel von v.Mangoldt [3] auch auf ungeschriebenes Verfassungsrecht und Verfassungsgewohnheitsrecht erstreckt oder von Holtkotten [4] auf die sogenannten hintergründigen Konstitutionsprinzipien des Verfassungssinnes - die Präambel bleibt jedoch unerwähnt.
Demgegenüber bedarf als Folge ihres Gehalts und ihrer Stellung innerhalb der Gesamtverfassung der Hervorhebung,

---

1) Vgl. grundlegend BVerfG, E 1, S.14 und Maunz, Lehrbuch, S.53 f, mit Nachweisen. Insoweit ist die "auslegungsleitende" Wirkung der einfachen Verfassungsnorm gehemmt. Zu wenig differenziert daher v.Mangoldt-Klein, a.a.O., Vorbem. A IV a, wo die interpretierende Funktion der "Grundsatznormen" auch "für das Verfassungsrecht selbst" betont wird, ohne daß erwähnt würde, daß j e d e Verfassungsnorm für die Handhabung der übrigen generell von Bedeutung ist.

2) a.a.O.

3) Kommentar zum GG, Art. 93, 3

4) in BK, zu Art. 93, B, 2, 9

daß die Präambel in den Kompetenzbestimmungen für das Bundesverfassungsgericht mitgemeint ist, wenn etwa vom "Grundgesetz" als Prüfungsmaßstab die Rede ist. Zu nennen sind insbesondere der Fall der Organstreitigkeit (Art.93 Abs.1 Ziff.1 GG) und das Normenkontrollverfahren (Art.93 Abs.1 Ziff.2 und Art. 100 Abs.1 und 3 GG) [1].
Aber auch wenn, wie in Art. 93 Abs.1 Ziff.1 GG von "Rechten und Pflichten" staatlicher Organe gesprochen wird, sind etwa die gesamtdeutschen und europäischen Ermächtigungen und Pflichten, die sich aus dem Vorspruch ergeben, mit zu berücksichtigen.
Daß der grundsätzliche Teil der Präambel Bestandteil der "freiheitlich demokratischen Grundordnung" im Sinne des Art.18 GG ist und zusammen mit dem programmatischen Teil zu den "Grundsätzen dieses Grundgesetzes (Art.98 Abs.2 GG)" gehört, wird ebenfalls kaum angezweifelt werden können.

Die Nichterwähnung der Präambel in § 90 Abs.1 BVerfGG bewirkt, daß die Verfassungsbeschwerde nicht allein auf die Behauptung gestützt werden kann, die öffentliche Gewalt habe die ihr durch den Vorspruch auferlegten Pflichten nicht beachtet; auch steht dem der objektive Gehalt des Vorspruches entgegen. Die auslegungsleitende und ermessensbindende Funktion der Präambel schafft ihr jedoch auch über diesen Weg mittelbar (z.B. über Art.2 Abs.1 GG) Einlaß in den Verfassungsprozeß.

Entsprechendes gilt für das Verwaltungsstreitverfahren. Gerade auch in der gezeigten mittelbaren Weise (z.B. über § 114 VwGO) [2] wird der Vorspruch hier Bedeutung gewinnen.

---

1) Vgl. ferner Art. 61: "... Verletzung dieses Grundgesetzes ..."; Art. 126 i.V.m. Art. 123 GG: "... soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht."

2) N.B. den Fall des Bescheidungsurteils nach § 113 Abs.4 S.2 VwGO - dazu besonders Bettermann, in NJW 1960, S.649 ff.

Thesen (Zusammenfassung)

1. Die bisher geübte Gepflogenheit, die Präambel pauschal zu werten, führt notwendigerweise zu nicht gerechtfertigter Überdehnung oder Verharmlosung ihres Gehalts und verwischt vorhandene Konturen. Die Arbeit bemüht sich um die Erhellung von Unterschieden, die vom Inhalt her ersichtlich werden und zu rechtlich differenzierten Folgerungen führen.

2. Eine zunächst am Inhalt ausgerichtete Betrachtung gewahrt vier verschiedene Teilbereiche.
Im grundsätzlichen Teil werden Eigenart und Gestalt der Bundesrepublik im ganzen bestimmt. Hieran zeigt sich die konstituierende Aufgabe jenes Bereiches, der noch keine Verfassungsbefehle an die staatlichen Organe enthält, sondern statischer und z.T. tatsächlicher Natur ist. Ihr entspricht die Wertung der Grundsätze als Wirksamkeitsvoraussetzungen des staatlichen Lebens, dessen Fundament und Grenze sie bilden. Die Verfassungsorgane werden zugleich ermächtigt und beschränkt. Aus der spezifischen Natur des grundsätzlichen Teils folgt seine Rechtsquellennatur.

3. Der Vorspruch enthält Hinweise auf die staatliche Situation Deutschlands. Sie sind nicht, wie insbesondere vom Bundesverfassungsgericht angenommen wird, mit einem Wiedervereinigungsgebot identisch. Vorspruch und Verfassungstext gehen nicht von einem wieder-zuvereinigenden, also geteilten Deutschland, sondern von einer rechtlich präsenten Einheit Deutschlands aus.
Dieser Grundsatz der Einheit Deutschlands steht der Annahme einer allgemeinen Pflicht der Kompetenzträger, die staatliche Einheit wiederherzustellen, entgegen. Da der Grundsatz der Einheit Deutschlands tatsächliche Elemente enthält, erscheint die Annahme eines einschränkungslosen Wiedervereinigungsgebotes

auch in tatsächlicher Richtung zu generalisierend. Der sowohl durch trennende als auch gesamtdeutsche Faktoren bestimmte tatsächliche Hintergrund der staatsrechtlichen Einheit spricht eher für die Ableitung eines gesamtdeutschen Ergänzungs- und Institutionalisierungsgebotes. Es berücksichtigt einerseits die vom Grundgesetzgeber ausdrücklich vorausgesetzte staatsrechtliche Einheit Deutschlands, ohne andererseits gesamtdeutsche und diskontinuierliche Tatsächlichkeiten außer acht zu lassen. Praktische Unterschiede zu dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wiedervereinigungsgebot bestehen jedoch nicht, da beiden eine gesamtdeutsche Pflichtenbejahung innewohnt.

Der objektive Charakter des Grundsatzes der Einheit Deutschlands widerstreitet seiner unmittelbaren Subjektivierung. Der einzelne kann jedoch wegen der ermessensbindenden Kraft des Grundsatzes seine Beachtung mittelbar durch den Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung verlangen.

4. Im historischen Teil des Vorspruchs finden sich historische Notizen im weiteren Sinne, die inhaltlich und wesensmäßig dem grundsätzlichen Bereich angehören.

Echte historische Notizen, im engeren Sinn, die sich ausschließlich auf einen geschichtlichen Rückblick beschränken, können dagegen nach keiner Seite, auch nicht auslegungsleitend, rechtliche Bedeutung beanspruchen.

5. Der programmatische Teil des Vorspruchs rekrutiert sich im wesentlichen aus dem europäischen Verfassungsziel. Es ist Willensausdruck der pouvoir constituant, einen künftigen Verfassungszustand zu erreichen, dessen Vollziehbarkeit mangels Gewißheit seiner endgültigen Gestalt und wegen seiner Abhängigkeit von drittstaatlichen Faktoren gehemmt ist. Dennoch ist es kraft seiner hinreichend bestimmten Grundtendenz als gesamteuropäisches Annäherungsgebot erfüllbar. Weil Be-

standteil der verfassungsmäßigen Ordnung, verpflichtet es neben seiner ermächtigenden und interpretierenden Funktion die staatlichen Organe. Seine rechtliche und tatsächliche Auffüllung würde ein selbsttätiges Erstarken zum Grundsatz nach sich ziehen. In seiner jetzigen Gestalt tritt es im Konfliktfall hinter den Grundsatz der Einheit Deutschlands.

6. Der ethisch-religiöse Bereich drückt das Bedürfnis des Verfassungsgebers nach religiöser und sittlicher Legitimierung seiner Entscheidung aus. Rechtliche Folgerungen können aus diesem Teil des Vorspruchs nicht gezogen werden.

7. Die Einheit von Vorspruch und Verfassungstext ist nicht nur formaler, sondern auch materialer Natur. Daraus darf jedoch kein Schluß auch auf funktionelle Übereinstimmungen der als Teile der Gesamtverfassung zu betrachtenden Bereiche gezogen werden. Folgerungen ergeben sich nur in Richtung auf gegenseitige inhaltliche Klärung und Verfestigung. Der hypothetische Fall eines Widerspruchs ist regelmäßig unter Berücksichtigung möglicher Rangstufungen zu lösen, wobei die Zweifel an der Annahme einer verschiedenen Wertigkeit unentschieden bleiben. Der Vorrang wäre dem jeweils zur Verfassungsgrundordnung gehörenden Satz einzuräumen. Bei gleicher Rangstufe wird den Konkretisierungen des Textes der Vorzug zu geben sein.

8. Die Erkenntnis der Einheit von Vorspruch und Verfassungstext hat prozessuale Folgen derart, daß sich die Prüfungszuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, etwa im Normenkontrollverfahren, auch auf die Präambel erstreckt. Hinsichtlich der Verfassungsbeschwerde vollzieht sich der Eintritt in den Verfassungsprozeß mittelbar über die auslegungsleitende und ermessensbindende Funktion des Vorspruchs. Gerade auch insoweit gewinnt die Präambel Bedeutung für das Verwaltungsstreitverfahren.

Es ist mir eine angenehme Pflicht, Herrn Professor Dr. Peter LERCHE für die Anregung zu dieser Arbeit und ihre liebenswürdige Förderung aufrichtig zu danken.

L e b e n s l a u f

Am 28. August 1938 bin ich, Uwe Lehmann-Brauns, als Sohn des Chirurgen Dr. med. Gerhard Lehmann-Brauns und seiner Ehefrau Inge, geborene Burchardt, in Potsdam geboren. Den größten Teil meiner Kindheit verlebte ich in Berlin.

Meine Einschulung fand 1943 in Schönewalde, Kreis Herzberg, statt. Im Herbst 1947 bestand ich die Aufnahmeprüfung des humanistischen Gymnasiums in Berlin-Steglitz und nach neunjähriger Schulzeit dort 1956 das Abitur.

Das Studium der Rechte begann ich im Frühjahr 1956 für drei Semester in Bonn und beendete es nach sechs weiteren Semestern 1960 in Berlin. Im Januar 1961 bestand ich hier die erste, im April 1965 die zweite juristische Staatsprüfung.

Druck:

ERNST-REUTER-GESELLSCHAFT
der Förderer und Freunde der Freien Universität Berlin e.V.

DISSERTATIONS-DRUCKSTELLE

1 Berlin 33, Garystr. 45